CANADA HONG KONG LIBRARY
3 1761 07688353 7

中華人民共和國香港特別行政區
基本法（草案）

諮詢報告

第二冊

—專題報告—

- 一國兩制下的互不干預
- 國家安全法與緊急法例
- 香港特別行政區的駐軍問題
- 集體談判
- 退休保障
- 政制討論的發展過程
- 行政長官與立法機關的產生方案
- 政制發展的步伐
- 行政機關與立法機關的關係
- 選舉法
- 公務員與政治
- 憲法經濟學與《基本法（草案）》中的經濟條文

中華人民共和國香港特別行政區
基本法諮詢委員會
一九八九年十一月

1.《基本法（草案）》諮詢報告乃根據本會在諮詢期內從各來源收集所得的意見整理而成。報告內陳述的各項觀點，並不代表本會、本會執行委員會或秘書處之立場。
2.“政制討論的發展過程”專題報告，只簡述過去幾年來香港社會對未來香港特別行政區政制設計的討論情況。對於有關政制的具體意見和建議，請參閱其餘五份關於政制的專題報告。

LIBRARY

加港文獻館
Canada-Hong Kong Resource Centre
1 Spadina Crescent, Rm. 111 • Toronto, Canada • M5S 1A1

一國兩制下的互不干預

— 目 録 —

1. 前言

2. 《中英聯合聲明》對將來中央與香港特別行政區的關係的規定

3. “干預”的定義

4. 過往對“干預”的討論重點

5. 《基本法(草案)》有關的條文及意見

6. 對“干預”的另一看法

7. 對香港“干預”內地事務的一些看法

8. 問題核心

9. 防止兩制互相干預的建議

10. 結語

1　前言

中英兩國政府於一九八四年就香港前途問題簽署了《中英聯合聲明》，中華人民共和國在《中英聯合聲明》列出一九九七年恢復在香港行使主權後，對香港實行“一個國家，兩種制度”的基本方針政策。不過，中央與香港特別行政區關係複雜，如何在“一國兩制”的原則下，清楚界定兩者的關係，令彼此既能互相往來，又不會造成破壞“一國兩制”的原則，一直是草擬基本法中有關中央與香港特別行政區的關係中的一個重要課題。

2.　《中英聯合聲明》對將來中央與香港特別行政區的關係的規定

2.1　《中英聯合聲明》對兩地的關係有清楚界定。根據中國政府在該文件內聲明的政策，一九九七年之後，中央人民政府將負責下列事務：

第一款：“....中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權。”

第三款第一條：“....中華人民共和國決定在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區。”

第三款第二條：“香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，....。”

第三款第四條：“....行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命....。”

第三款第八條：“....中央人民政府不向香港特別行政區徵稅。”

第三款第十二條：“關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和本聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變。”

2.2　香港特別行政區政府負責的事務包括：

第三款第二條：“....香港特別行政區享有高度的自治權。”

第三款第三條：“香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。....”

第三款第四條：“香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。....”

第三款第五條：“....香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。....”

第三款第六條：“香港特別行政區將保持自由港和獨立稅地區的地位。”

第三款第七條：“香港特別行政區將保持國際金融中心的地位，繼續開放外匯、黃金、証券、期貨等市場，資金進出自由。....”

第三款第八條：“香港特別行政區保持財政獨立。....”

第三款第九條：“香港特別行政區可同聯合王國和其他國家建立互利的經濟關係。....”

第三款第十條：“香港特別行政區可以‘中國香港’的名義單獨地同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係，並簽訂有關協定。

香港特別行政區政府可自行簽發出入香港的旅行證件。”

第三款第十一條：“香港特別行政區的社會治安由香港特別行政區政府負責維持。”

2.3 《中英聯合聲明》各款對中央與香港特別行政區的關係作了原則性的界定，而聯合聲明的附件一則將有關細節作具體的說明。就中央的職權方面，包括下列各項：

2.3.1 中華人民共和國全國人民代表大會將根據中國憲法制定並頒佈中華人民共和國香港特別行政區基本法，以規定香港特別行政區一九九七年後所實行的制度和政策。

2.3.2 香港特別行政區的下列事項須向中央人民政府備案：香港特別行政區立法機關制定的法律；主要法官(即最高一級法官)的任命和免職；香港特別行政區的財政預算和決算案；香港特別行政區根據需要在外國設立官方或半官方經濟和貿易機構的安排等。

2.3.3 經中央人民政府授權後，香港特別行政區可自行處理下列各項事務：同外國就司法互助關係作出安排；香港特別行政區所繼續進行的船舶登記；對原有的航空運輸協定續簽或修改；依照法律給合資格人士簽發香港特別行政區護照以及同各國或各地區締結互免簽証協定等。

2.3.4 中央人民政府將派中國人民解放軍駐守香港特別行政區。

2.4 就有關香港特別行政區的職權方面，《中英聯合聲明》的附件一亦有極仔細的說明。除上述由中央人民政府負責的事務，以及香港特別行政區可自行安排但須報中央人民政府備案，和經中央人民政府授權後，可自行處理的事務外，香港特別行政區享有高度自治權，包括組織政府、制定法律、司法審訊、聘用公務員、管理財政事務、規劃特別行政區的經濟、貿易和金融制度、發行港幣、航運的管理、單獨或連同中央人民政府的代表參加有關的外交談判、設計特別行政區的教育制度和保障居民的權利和自由等。

3. “干預”的定義

3.1 由於《中英聯合聲明》對中央與香港特別行政區的關係有明確的規定。所謂“干預”的意思，應指超越《中英聯合聲明》所規定的中央與香港特別行政區兩地的分工及職權範圍。比如中央人民政府界入香港特別行政區高度自治範圍內的事務，超乎《中英聯合聲明》的規定，干預到特別行政區內部職權的事務，則可以說是“干預”的一種意思。

3.2 不過，所謂“干預”，必須牽涉一些具體的行動。單是通過言論或文字提出意見和批評並不屬於“干預”。

3.3 《中英聯合聲明》已規定了中央與香港特別行政區兩地政府間的運作，以此界定何謂“干預”

還是比較清楚的。然而，一九九七年之後中央與香港特別行政區兩地除了政府之間的活動及交流外，亦將會有非政府機構之間的活動和交流，比如民間商業機構、文化機構等的交流，由於這些活動將會非常複雜而廣泛，要清楚劃分極困難。

3.4　怎樣才是適當的參與、怎樣才是過份的“干預”，在一國兩制下是一個困難的問題。除了《中英聯合聲明》有清楚界定外，基本法在這方面也有相應的規定。但很明顯，除了法律外，互相信任、互相尊重，也是必要的因素。

4.　過往對“干預”的討論重點

4.1　雖然《中英聯合聲明》與《基本法(草案)》都列明一九九七年之後，中央與香港特別行政區的關係的原則為“一國兩制”，但由於內地與香港長期實行不同的制度，兩制又有互不相容之處，一九九七年之後，大家是否真正能互相尊重、互不干預，一直備受關注。

有意見認為，由於中央與香港特別行政區力量懸殊，若中央要干預香港特別行政區，香港特別行政區是無法抗衡的。因此，過往討論中央與香港特別行政區的關係時，都集中討論如何防止內地的社會主義制度干預香港的資本主義制度，對於怎樣防止香港的資本主義制度干預內地的社會主義制度，則討論不多。

4.2　自《中英聯合聲明》簽署至基本法的草擬期間，不少香港人都希望能以法律條文界定兩制的關係，以保障香港特別行政區的獨立運作和利益。過往有關“剩餘權力”的討論、基本法的解釋權和修改權、中國憲法及全國性法律在特別行政區實施，都是有關這問題的討論，而重點均是防止內地干預香港特別行政區事務。

4.3　不過，自從今年五、六月中國發生了一連串事件後，對“干預”的討論重點已有所改變。內地有意見認為，香港有一些人對在中國發生的事情有不同形式和程度的參與，其中有些行動甚至是對內地政務及現時社會制度的干預，故此，“不干預”除了指內地不干預香港特別行政區外，同時還應該包括香港特別行政區亦不能以資本主義制度干預內地的社會主義制度。

5.　《基本法（草案)》有關的條文及意見

5.1　駐軍問題（第十四條）

雖然《基本法(草案)》列明負責香港防務的駐軍非經特別行政區行政長官的請求，不得干預香港內部事務，但有人擔心駐守香港的軍隊縱使不以正式途徑干預香港，但亦可能對居民的心理產生影響，破壞香港的旅遊天堂及國際商埠的形象，或者以非正式途徑干預港人。此外，條文列明駐軍要遵守全國性法律及特別行政區的法律，若兩者有抵觸時，駐軍便可能以要遵守全國性法律為理由而干預香港。

5.2　香港立法機關的立法權(第十七條)

本條指出，全國人大常委會可以認為香港立法機關制定的法律不符合基本法關於中央管理的事務及中港關係的條款而將法律發回，令法律立刻失效。但對何謂“不符合中央管理的事務”及“中港關係”，並沒有明確的定義，一九九七年後人民中央政府可以透過此途徑干預香港的立法。

5.3　全國性法律在香港的實施(第十八條)(附件三)

本條列明人大常委會可以在香港發生不能控制的動亂時，決定特別行政區進入緊急狀態，從而將附件三所列的六條全國性法律以外的中國法律在特別行政區實施。但對甚麼情況才算是“特別行政區不能控制的動亂”，甚麼叫“緊急狀態”，以及在這情況下，哪些全國性法律會在香港實施，均沒有清楚說明，有人擔心這會輕易引致中央干預香港事務。

5.4　基本法的解釋權(第一百五十七條)

雖然特別行政區法院對基本法中關於特別行政區自治範圍的條款有解釋權，但基本法的最終解釋權仍在於人大常委會，有人擔心當中央與香港特別行政區對某些問題有不同看法時，中央會因為擁有基本法的最後解釋權而將其解釋强加於香港。

5.5　中央人民政府的干預(第二十二條)

本條雖然列明中央人民政府所屬各部門、省、自治區和直轄市不得干預特別行政區根據基本法自行管理的事務，但沒有列明中央人民政府不能干預香港事務，此外，根據此條文，特別行政區不根據基本法處理內部事務時，中央屬下單位就可以干預香港。

5.6　有關“叛國”的法律(第二十三條)

本條雖列明香港特別行政區可自行立法,禁止叛國的行為,但中央與香港特別行政區對何謂“叛國”及“分裂國家”等字眼有不同的看法，故有人擔心一九九七年之後香港所制訂的有關禁止叛國等的法律不為中央通過，中央會將內地的標準加諸香港。

5.7　行政長官的產生(附件一)

附件一指出行政長官由包括工商、金融界、專業界、勞工界及人大代表等由八百人組成的選舉委員會選出。雖然各界別的選舉細節由特別行政區以選舉法規定，但如果整個選舉委員會由中央人民政府任命，則中央可以透過任命，選出代表他們意見的人進入委員會，從而控制行政長官的選舉。有人認為這方案將有利於中國干預香港的政治制度。

5.8　立法會的產生

附件二列明第一至四屆的立法會由各界別人士組成，至第四屆立法會任內，可通過香港特別行政區全體選民投票，以決定是否由普選產生全部立法會成員，但附件亦列明舉行全體選民投票

必須得全國人民代表大會常務委員會的批准。有人擔心中央會借此阻止立法會委員由普選產生。

6. 對“干預”的另一看法

今年五、六月間，內地發生的一連串事件，香港一些人有不同程度和形式的參與。有內地官員及媒介認為這是干預內地政事的行動，他們的意見包括：

6.1 港澳辦公室主任姬鵬飛於六月二十三日代表中國政府發表聲明：

“無論在過渡時期或在港澳回歸祖國之後，內地與港澳實行的是兩種不同的社會、經濟制度，中央人民政府決不會改變港澳地區的資本主義制度，不會把社會主義的政策推行到港澳地區，港澳地區也不應該干預或企圖改變內地的社會主義制度，更不能允許有人利用港澳作為顛覆中央人民政府的基地；內地的人去港澳必須遵守港澳的法律，港澳同胞回到內地也必須遵守國家的憲法和法律。”

6.2 中共中央總書記江澤民於七月十一日接見香港諮委及草委時說：

“在處理港澳和台灣的問題上，我們採‘一國兩制’的方針，我搞我的社會主義，你搞你的資本主義，‘井水不犯河水’，我不會在港澳和台灣搞社會主義，你也不要把資本主義的一套搬到內地來。”

6.3 《人民日報》七月十七日刊登題為《中國的內政不容干涉——評西方七國首腦會議關於中國的聲明》的文章，其中提及中港兩地的關係：

“中國繼續堅持‘一國兩制’，按照協議不改變香港的資本主義制度。你搞你的資本主義，我搞我的社會主義，井水不犯河水。......現在的問題是有人要想利用香港作為干預或圖謀改變內地社會主義制度的基地，這是不能允許的。”

6.4 《人民日報》七月二十一日署名文章《一國兩制不容破壞》指出：

“九七年後，香港將按照‘一國兩制’的方針回歸祖國，而‘一國兩制’首先要承認‘一國’，即香港是在中央人民政府領導下的一個特別行政區，香港的主權屬於中華人民共和國，由中央授權香港實行高度自治，為此，香港特別行政區必須接受中央人民政府的領導。

‘兩制’就是內地實行社會主義制度，香港繼續實行資本主義制度，所謂我走我的陽關道，你走你的獨木橋，河水不犯井水。中央決不會去改變香港的資本主義制度，香港也決不能干預內地實行的社會主義制度。不允許有人把香港作為顛覆中央人民政府的基地，這是‘一國兩制’的一個重要組成部分。”

6.5 國務院港澳辦公室副主任魯平十月中在澳門發表意見，表示香港與澳門日後成為中央人民政府轄下的特別行政區後，將繼續實行資本主義制度，兩地亦保持以往的言論和新聞自由。新聞界

及各界人士均可自由表達不同的立場和觀點，對社會主義及共產黨亦可提出批評，不過，若演變為反對共產黨的行動，則不能接受。

6.6 上述說法可以歸納出幾個重點：

6.6.1 內地在一九九七年前後仍繼續實行社會主義制度，而香港實行的是資本主義制度。

6.6.2 基於"一國"的原則，香港特別行政區的主權屬於中國，而中國授權香港實行高度自治，但前提是香港不能成為反對中國政府的基地。

6.6.3 基於"兩制"的原則，中國不會將社會主義制度加諸香港，香港也不應將資本主義制度加諸內地。

6.6.4 若香港想干預中國的社會主義制度，想推動內地實行資本主義制度，是不允許的。

6.6.5 香港人仍有充份的言論和新聞自由，可以批評共產黨和社會主義，但不能演變為反對的行動。

6.6.6 香港人在內地得遵守內地的法律。

7. 對香港"干預"內地事務的一些看法

7.1 在北京事件中，香港有一些人的行動乃嚴重干預內地政事，其中包括：

7.1.1 香港有一些人在本地發起群衆示威，反對北京政府，並喊出"打倒共產黨"、"打倒鄧、李、楊集團"等口號，乃煽動推翻中國政府。

7.1.2 在北京宣佈戒嚴後，香港有一些人還北上參加當地的遊行示威，甚至參加非法組織和策劃動亂。

7.1.3 香港有一些人携同巨額款項和物資到北京，支援被中國政府定性為動亂的違法活動。

7.1.4 北京事件之後，香港有一些人建立地下通道，協助一些被中國政府通緝的人士偷渡往其它地方。

7.1.5 被中國通緝的人士逃亡到達外國後，成立宗旨為反對中國政府的組織，香港一些團體仍以金錢支持。

7.2 認為香港一些人的活動是對中國內政的干預

7.2.1 認為香港有一些人的行為乃干預中國內政的意見指出，中國一貫實行社會主義制度，有獨特的國情，社會主義式的自由和民主有別於資本主義式的自由和民主。故香港人不應以自己的標準加諸內地，否則就是不尊重中國的國情。在香港不算犯法的活動，在內地可能已觸犯了法律，同樣情況也在香港出現。有一些人在本地舉行的活動，是針對中國政府的行為及內地發生的事故，這些人其實是在香港進行顛覆中央人民政府的活動，他們的行為牽涉中國事務並嚴重違反中國法律。在國際上，每個國家都有義務防止任何人在其領土上作有害他國的行為，故此活動所舉行的地方雖非在中國國境，這些人的行動和反應仍然算是"干預"中國的內政。

7.2.2 再者，香港有一些人親自北上參加違法活動，以物資和金錢支援內地一些人士反政府，縱使他們認為自己的行動是正義和合理的，而中國政府的鎮壓行為是錯誤的，但只要他們身處中國國境，仍然應嚴格遵守中國法律，不能以某些行為在資本主義的社會不算犯法便漠視中國法律。故此，曾上京支援及參加反政府活動的一些人，實已犯了中國的法律，比如戒嚴令和煽動罪等，這已經不單止是言論批評了。

7.2.3 有一些人在香港建立組織，撥款給逃亡在外國的中國通緝犯，支持他們的反政府活動，其實亦已觸犯了中國的刑法。根據《中華人民共和國刑法》第一百零二條規定："......(一)煽動群衆抗拒、破壞國家法律、法令實施的；(二)以反革命標語、傳單或者其他方法宣傳煽動推翻無產階級專政的政權和社會主義制度的"，觸犯了其中任何一條，即屬犯罪。

7.2.4 一直以來，香港一些人對大陸的內部事務有不少批評，但他們並不認為這是干預大陸的內政。然而在北京事件後，當內地媒介及官員批評香港一些人的活動時，他們便認為這是大陸干預香港的做法。有意見認為這樣並不公平，因為既然香港一些人可以批評內地的事務，亦應該容許內地人批評香港的事務。

7.3 不同意香港部份人的活動是對中國內政的干預

7.3.1 但亦有意見認為香港部份人的做法並非干預中國內政。他們認為，中國政府對待北京示威者的做法犯了很大錯誤，因為中國憲法賦予人民"有言論、出版、集會、結社、遊行，示威的自由。"(第三十五條)，北京政府壓制人民依憲法而行使的自由是錯誤的，故香港人支持北京人民的行動只是指出當權政府的錯誤，並非干預中國內政。

7.3.2 況且，中國政府一直認為香港人乃中國的同胞，他們關心國家事務乃理所當然。眼見中國近日的發展，香港人發表意見，提出改革方向，是他們的權利和義務。香港人既不是外國人，參予中國事務，不能稱為"干預內政"。

7.3.3 此外，由於內地與香港的法律不同，只要在香港法律容許下，香港人在本地舉行遊行、集會和喊口號，這些活動是完全合法的，絕不能稱之為干預中國內政。

7.3.4 再者，中國政府既然同意尊重不同地方的制度，便應接受香港人在本地法律容許下進行的活動。故此，中國政府官員及媒介多番批評香港一些人在本地舉行的遊行、示威和支援國內流亡份子的活動，實在是以社會主義制度的標準加諸香港人身上的做法，這才是干預香港人的事務。

8. 問題核心

8.1 香港人對全國性事務的參與

8.1.1 在"一國"的前提下，香港的中國籍人士自然有權利與義務參與全國性事務，但對長期在資本主義社會生活的香港人而言，應以甚麼形式參與全國性的政治活動，這是值得研究的問題。而且，香港人參與這些活動應跟隨內地的習慣還是按香港的習慣，有關行動，又應受甚麼法律管轄，並不清晰。雖然《基本法(草案)》二十一條列明香港特別行政區居民中的中國公民可依法參與國家事務的管理，但除了作為香港特別行政區全國人大代表外，還可怎樣參與全國事務的管理，參與時又要依甚麼法，目前並沒有具體規定。

8.1.2 香港現在雖然亦有訂立關於國家安全的法例，但基本上是依從英國法律的內容，保障英國政府及香港政府的安全。目前香港一些人做出了針對中國政府的事，只要不違反香港現有的國家安全法律， 是不會受中國有關法律管制的。這情況在一九九七年後便不同了。 根據《基本法(草案)》的規定，中國的國家安全法律不會在香港執行，而由香港特別行政區自行立法禁止這些活動，但對這些法例如何起草，依甚麼標準起草、由誰執行、依甚麼標準執行，目前都没有規定。

8.1.3 香港人對全國性事務的參與，如果單是發表的意見，是不足以造成干預的，必須要有具體的行動才算干預的看法比較一致。但對於何謂“意見”，何謂“具體的行動”則有不同的理解。

8.2 中央在香港特別行政區的作用

在一國兩制的前提下，中央除負責特別行政區的國防和外交事務外，對特別行政區政府一些高層人士的任命，甚至對立法，都扮演了監察角色，此外，對基本法的解釋和修改，亦掌握了最後的權力。中央在特別行政區扮演的這些角色,怎樣才算是適當的監察,怎樣才構成“過份”的干預，這要視乎提問者的觀點與角度，亦有很不同的標準和答案。

9. 防止兩制互相干預的建議

9.1 在基本法中清楚列明中央與香港特別行政區的關係

基本法是一九九七年後在香港實行的小憲法，將會具體規定中央與香港特別行政區的關係以及香港特別行政區內部實行的制度。若在基本法中清楚界定中央與香港特別行政區權力的劃分，比如可列明駐軍在軍營外行動的限制；以及就全國性法律在香港的實施，清楚界定何謂“特別行政區不能控制的動亂”及“緊急狀態”等。有了這些明確的界定，縱使日後仍然出現干預的情況，亦可依據基本法的規定處理。

9.2 建立健全的而系統化的司法機構

完善的法律條文可以保障當中央與香港特別行政區有紛爭時有清楚的法律依據，但前提是必須有健全的司法機構，和有效的上訴程序。因為條文無論草擬得多麼完善，具體執行時仍會牽涉到解釋及審判的問題，而不同級別的法庭的設立就是保障有良好的審訊及上訴程序。

9.3 公開而公平的審訊

公開而公平的審訊是香港司法制度一直奉行的原則，這做法令真相無法隱瞞，防止私相授受，也保障司法人員受到專業團體及公眾的監察。

9.4 立法機關應根據香港的情況自行立法

基本法只規定一九九七年後香港所實行的法律的原則，但原則之下的細節仍由香港立法機關自行制定，比如第二十三條列明“香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行為”。在這情況下，特別行政區應根據本地的社會情況及需要而訂立適合香港的法律，而不應依從內地的標準及要求。這樣才足以保障香港的高度自治。

9.5 內地和香港特別行政區互相了解和尊重

法律條文無論多麼完善及周密，仍不可能堵塞所有漏洞。而內地和香港特別行政區在一九九七年後雖然起碼五十年實行不同的制度，但到時將會統歸於“一國”之下。兩者自然應該互相了解，明瞭不同制度的優、缺點，並且尊重實行不同制度的社會。

10. 結語

“一個國家，兩種制度”是中央與香港特別行政區關係的一個重要原則，在這原則下，中國實行社會主義制度，香港實行資本主義制度。縱使大家對另外一方所實施的制度並不完全同意，但要保障兩地都能繁榮進步，大家必須要互相節制。如何令兩者既有積極的交流活動，又不會互相作出不適當的干預，是非常重要的。兩地也是一個國家的兩個組成部份，如何在執行國家義務、維護國家利益時，仍能保持兩制的特色，是草擬基本法的其中一項重要目的。

國家安全法及緊急法例

— 目 録 —

1. 前言

2. 國家安全法

3. 緊急法例

4. 結語

1. 前言

1.1 國家安全法是一個國家為針對外侵內亂而訂立的法律 外侵包括戰爭、間諜活動、政治滲透，內亂包括叛變、叛逆、非法破壞等。國家安全法是一個統稱，有關的規定，在不同的法制下，分散在不同的條例裏。香港雖然不是一個國家，但卻也有類似國家安全法的，可達致同樣效果的法律條文和規例。國家安全法的精神，除了出現在普通法的原則和判例外，其他明文的條款，就分別出現在刑事罪行條例(CRIMES ORDINANCE)、公安條例(PUBLIC ORDER ORDINANCE)、緊急法令條例(EMERGENCY REGULATIONS ORDINANCE)、社團條例(SOCIETIES ORDINANCE)等。

1.2 緊急法例是一些非經常性實施的法例，是在國家進入緊急狀態時所實施的一些特殊法例。所謂緊急狀態，就是國家在全國或部份地區的安全和社會秩序受到嚴重威脅或破壞時（如戰爭、內亂以及嚴重自然災害等）所宣告的危急狀態，通常由國家元首按照憲法規定發佈。緊急狀態宣佈後，有些情況下會實行軍事管制，停止憲法內某些條文的實施，甚至公開限制或禁止公民行使法律規定的自由權利，以嚴格控制社會秩序。香港現行的緊急法例，包括緊急措施規例條例(Emergency Regulations)、非常時期權力(延伸及修訂)條例〔Emergency Powers (Extension and Amendment) Incorporation)等。

1.3 自從《基本法(草案)》發表後，香港市民對有關國家安全和緊急措施的條文並沒有大的意見分歧，但自今年六月北京發生了一連串事件以來，香港人對於國家安全法及緊急法令的問題便特別關注。例如：按照香港現時的法例，在甚麼情況下政府可實施戒嚴？何謂顛覆政府的活動？何謂煽動叛變？國家安全法與基本人權的衝突如何解決？一九九七年後香港如何受到內地的國家安全法管制？本文將闡述現時香港和內地的有關法例，並探討基本法應如何同時保障港人的權利及其對國家和社會的義務。

2 國家安全法

2.1 實施國家安全法的理論基礎

2.1.1 每個國家的政府都有權在緊急情況下實施一些緊急措施，目的是保持政權的穩定及社會秩序。

2.1.2 《公民權利和政治權利國際公約》第四條第一款規定：“如經當局正式宣佈緊急狀態危及本國，本盟約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本盟約所負之義務，但此種措施不得抵觸其依國際法所負之義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。”

2.1.3 這規定的含意之一就是在某些國運攸關的情況下，削減公民的某些權利和自由是合理和可以接受的。

2.2 中國現時實施的國家安全法例

現時內地有刑法及有關公安和國家安全法，都是為了保持政權的穩定及社會秩序而訂立的，例如：中國刑法分則內有下列的條款：

第九十二條："陰謀顛覆政府、分裂國家、處無期徒刑或者十年以上有期徒刑。"

第九十七條："進行下列間諜或者資敵行為之一的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑；情節較輕的，處三年以上十年以下有期徒刑：

(一) 為敵人竊取、刺探、提供情報的；

(二) 供給敵人武器軍火或者其他軍用物資的；

(三) 參加特務、間諜組織或者接受敵人派遣任務的。"

第一百零二條："以反革命為目的，進行下列行為之一的，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利；首要分子或者其他罪惡重大的，處五年以上有期徒刑：

(一) 煽動群眾抗拒、破壞國家法律、法令實施的；

(二) 以反革命標語、傳單或者其他方法宣傳煽動推翻無產階級專政的政權和社會主義制度的。"

2.3 香港現有類似國家安全法的條例

2.3.1 在香港，除了在普通法的原則和判例外，可以歸類為國家安全法的明文條款，就分別出現在刑事罪行條例、公安條例、緊急法令條例、社團條例等。

2.3.2 刑事罪行條例列明有關妨礙國家安全和社會公安的罪行，例如：

2.3.2.1 叛逆或謀反罪 —— 如謀殺、傷害或禁錮英女皇、或以行動顯示他的上述企圖、或意圖推翻女皇的皇位、榮譽和她在英屬領土內的皇銜、或憑武力禁錮強迫女皇更改她的決策方案或用以威嚇國會或立法機關發動戰爭、或教唆外國人士侵略英國或其屬土、或以任何方式協助正與女皇交戰中的敵人，或與他人串謀進行上述的任何行動，犯者判處死刑。

2.3.2.2 圖謀判國罪 —— 如以行動或文字顯示意圖推翻英女皇的皇位、榮譽和她在英聯邦和屬土內的皇銜、或意圖向女皇發動戰爭要脅國會和立法機關或迫使女皇更改她的決策方案或教唆他國人士以武力侵略英聯邦或其屬土，犯者可被判終身監禁。

2.3.2.3 襲擊女皇罪 —— 如展示或携有槍械或破壞性或危險性物品意圖傷害或驚嚇女皇或圖謀引起破壞公安或以槍械向女皇發射或瞄向女皇或在她的附近展露槍械或引爆爆炸物品或襲擊女皇或向她拋擲任何物品均列入此罪，犯者可被判處七年監禁。

2.3.2.4 煽動罪 —— 如故意誘使軍隊防衛軍、輔助空軍、警務人員或輔警擅離職守或對女皇不忠或協助或窩藏上述擅離職守人士或協助其逃避扣押或藏有與上述罪案有關的文件，犯者可被判處監禁兩年，在偵訊案情時，法官可頒發搜查令。

2.3.2.5 煽動性行為及言論 —— 如行為或言論是意圖激發他人對女皇及她的繼承人或對香港政府或其他屬土政府憎恨或蔑視、或意圖激發英籍人士或香港居民以不合法程序方式爭取改革香港的任何法定事物、或意圖激發他人對香港司法管理者的憎恨蔑視或不服、或意圖煽動英籍人士或香港居民的不滿或不服或意圖促使香港不同階層人士間的不和與仇視、或意圖煽動暴力或意圖教唆不服從法律和合法的命令，任何人如進行，或試圖進行，或作準備進行，或與他人串謀進行

任何上述有煽動性意圖的行為，或發表煽動性言論，或印發、刊登、販賣、派發、陳列或複印任何煽動性刊物或明知故意輸入該種刊物，犯者可被判監禁兩年。

但以言論文章意圖指出女皇的決策措施，曾受誤導、或曾有錯誤之點或意圖指出香港政府或香港的立法和司法方面的錯誤和不完善的地方以便進行將那些錯點修正或意圖説服港人試以合法程序方式將任何不完善的法定事物獲得改正，或意圖指出可使香港不同階層人士不和或仇視的事物，以便將該等不和與仇視的媒介消除者不在此限。

2.3.2.6 非法藏有煽動性刊物等 —— 犯者可被判監禁一年。

2.3.2.7 非法誓約 —— 如自願作誓或為他人監誓承諾進行可被判處死刑的罪行或在場參觀別人作該種非法誓約，並同意該非法誓約的舉行，犯者可被判處終身監禁，如該非法誓約的承諾有如下列：

(1) 從事叛逆或煽動性活動。

(2) 進行不是死刑處分的非法罪行。

(3) 引發公安的破壞。

(4) 參加為執行上述三項非法活動而組成的會社成員。

(5) 遵依任何非法組織或非法領袖的命令。

(6) 不得提供對他的同夥或任何人不利的情報和作供。

(7) 不得揭發任何非法組織或已舉行或將會舉行的非法行動，或非法誓約。

以上條例的犯者，可被判處監禁七年。

2.3.3 除刑事罪行條例外，香港現時的公安條例亦有列明禁止妨礙社會公安的活動，尤與集會、遊行和群集的管制有關，其中包括：

2.3.3.1 警務處長有權管制在公共場所或向公共場所播放音樂、演辭或其他音響。

2.3.3.2 在公共場所舉行集會，人數超過三十者，在私人屋宇內舉行集會、人數超過二百或超過該集會場所的合法容量者，都需要在舉行集會七天前依章向警務處申請發給集會許可證。

2.3.3.3 在公共街道和公園作集體遊行，人數超過二十者，都須在七天前向警務處申請發給遊行許可證(出殯遊行者在舉殯前一天申請)警務處長得因維持公安利益，取消已發出的遊行許可證或修改頒發該許可證的條件，並有權臨時管制遊行的路線、方向和散隊方式。

2.3.3.4 任何人在公共場所進行嘈吵、或不規則行為、或展示、或分派載有恐嚇性或侮辱性文字的文件、妨礙公安者，犯者可被判處監禁一年。

2.3.3.5 港督會同行政局得以防止嚴重破壞公安為理由，禁止在香港境内任何地方舉行公衆群集或舉行任何一種群集，禁令為期不超過三個月。

2.3.3.6 非法集會：如三人或三人以上集會作出騷亂、恐嚇、侮辱或挑撥性的行為，足以令他人産生恐懼，彼等行將破壞公共治安、或將挑撥他人破壞治安者，犯者可被判處監禁三年。

2.3.3.7 暴動 —— 凡參加非法集會的人擾亂公安時，該集會即成為暴動，而參加該集會的人即為暴動者，較重罪案轉最高法院審判，犯者可被判處監禁十年，如拆毀房屋、交通工具等，可被判監禁十四年，如損壞房屋等可被判監禁十年，案情較輕的可在其他較低級法庭審判，犯者可被判監禁五年。

2.3.3.8 凡在參加公共場所集會時，非法提議或故意採取行動，意圖煽動或導致殺傷他人、損壞樓宇、

或使他人損失財物者，案情嚴重的被最高法院審判，犯者可被判監禁五年，案情較輕的由較低級法庭審判，犯者可被判監禁兩年。

2.3.3.9 港督有權以維持公共秩序為理由，頒發宵禁令，指定宵禁時間和地區，禁止一般市民離家外出，違者可判處入獄兩年，並罰款五千元，持有警務處長的特許證者除外。

2.3.3.10 港督有權下令公佈任何地區為禁區。

警方除擁有其他法定權力外，更可行使適當和必需的武力來制止上述罪案的發生。

2.4 《基本法(草案)》所列的有關法例

第二十三條：“應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行為。”

2.5 對《基本法(草案)》有關條文的意見和建議

2.5.1 此條文没有界定何謂“叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行為”；由誰界定這些行為；及有關這方面的言論、刊物、藝術創作等會否被列入禁制的範圍。

2.5.2 由於民主國家與共產國家對“叛國”、“分裂國家”、“煽動叛亂”及“竊取國家機密”這些名詞的概念和理解很不相同，有些意見認為，基本法的解釋權不在特別行政區，將來第二十三條會嚴重影響特別行政區的新聞和言論自由。

2.5.3 必須明確界定“叛國”等概念，並清楚在基本法中列明。

2.5.4 一九九七年後港人是否觸犯此條文所列的內容，應以本港的法律標準作決定，而不應採取內地的標準。

3. 緊急法例

3.1 “緊急狀態”的定義

3.1.1 “緊急狀態”可分為戰爭時期的緊急狀態及和平時期的緊急狀態兩種。

3.1.2 戰爭時期的緊急狀態包括戰爭行為、為應付無可避免的戰爭而作的準備工作、內戰等。

3.1.3 和平時期的緊急狀態則包括天災、經濟崩潰、社會內部混亂、暴動、顛覆等。

3.2 緊急權力的行使

3.2.1 政府的緊急權力必須是憲法所賦予的，且須受到監管，以防止其濫用權力。《公民權利和政治權利國際公約》第四條第(一)款規定：“如經當局正式宣佈緊急狀態危及本國，本盟約締約國得在此種危急情勢絶對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本盟約所負之義務，但此種措施不得抵觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階级為根據之歧視。”

3.2.2 政府在行使其緊急權力前必須首先宣佈國家或其部份地區進入緊急狀態。

3.2.3 在一些透過憲法去制衡政治權力的國家，如美國、英國、印度、西德、加拿大、澳洲等，通常由行政機關負責宣佈國家進入緊急狀態。在中國，這權力則在人民代表大會常務委員會及國務院手中。

3.2.4 通常在行使緊急權力時，政府須遵守下列原則：

(1) 立法監管 —— 緊急權力的開始及繼續行使，須由立法機關(如國會)有效及定期監管。

(2) 所有緊急措施必須符合如在國際人權宣言所列的國際標準。

(3) 即使在緊急狀態下，某些個人權利是絶不能被剥削的。

(4) 除某些絶不能被剥削的個人權利(例如生存的權利)外，在緊急狀態中其他的個人權利可能會被限制，但這必須是情況所需，而是最低程度的剥削。

(5) 緊急權力必須在其他正常權力及程序不足以應付的情況下才可行使。

(6) 必須有足夠證據，證明當時情況實須要執行、繼續或引進任何緊急權力。

(7) 必須有有效的保障以防止緊急權力被濫用。

(8) 必須設有投訴渠道及賠償措施，以處理在實施緊急權力時某些個人權利被不合理地剥削。

(9) 必須儘可能使緊急權力及其行使程序與正常權力有明顯的分別，例如司法機關的成員不應被賦予緊急權力，這才可使市民信任司法機關是公正和中立的。

3.3 中國憲法有關宣佈實施戒嚴的規定

3.3.1 中國憲法規定，人大常委會的其中一個職權就是決定某省、市是否實施戒嚴：

第六十七條：“全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：

......

(二十)決定全國或者個別省、自治區、直轄市的戒嚴”。

3.3.2 國務院則有權決定省、市内的某地區是否實施戒嚴：

第八十九條：“國務院行使下列職權：

......

(十六)決定省、自治區、直轄市的範圍内部份地區的戒嚴”。

3.4 現時香港政府所享有的緊急權力

3.4.1 現時政府享有的緊急權力是源於緊急規例條例(Emergency Regulations Ordinance)，條例第二條第一款列明：“在任何情況下，當港督會同行政局認為是一種緊急情況或公衆安全受到威脅的情況時，港督可以制定任何他認為對公衆利益有利的規例”。第三款亦列明，在緊急狀態中按此條例所制定的任何規例，除非受到港督會同行政局指令撤銷，否則繼續生效。

3.4.2 按現時緊急規例條例的規定，港督會同行政局有絶對的權力去宣佈香港進入緊急狀態和實施任何緊急措施；在戒嚴期間港督會同行政局若按緊急規例條例制定某些規例，使觸犯此等規例的人須受死刑，只有這類規例才須立法局的同意，其他所有的緊急措施和規例都没有立法的監管，港督會同行政局有全權決定。

3.4.3 現時的條例亦没有規定緊急時期可延續多久，一經宣佈進入緊急狀態後，只有港督會同行政局有權將之停止，不受限制或監察。

3.5 《基本法(草案)》所列的有關條文

第十四條：“中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。

香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安。

中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。

駐軍費用由中央人民政府負擔。”

第十八條第四款：“全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因香港特別行政區內發生香港特別行政區不能控制的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。”

3.6 對《基本法(草案)》有關條文的意見和建議

3.6.1 界定問題

3.6.1.1 有些人士認為，現時草案所列的條文內的用語沒有清楚界定，容易導致日後產生混淆或可被利用以濫用權力，例如第十四條沒有界定何謂“必要時”；第十八條所列的“香港特別行政區不能控制的動亂”及“緊急狀態”也沒有列明定義。這些意見認為應在基本法中清楚說明這些用語的定義。此外，由誰決定是否有必要向中央要求解放軍協助，及由誰決定何時終止此等協助也沒有在條文中列明。

3.6.1.2 但另一方面的意見卻認為，不適宜在基本法中對“緊急狀態”這類名詞下定義，其他國家的憲法也很少這樣做。只要設立適當及有效的監察機制，然後透過憲法授權執政者使用其酌情權，以宣佈緊急狀態的開始及行使其緊急權力便可。

3.6.2 實施程序問題

3.6.2.1 第十四條沒有列明特別行政區政府在有需要向中央人民政府請求駐軍協助時，須經過些甚麼程序，例如是否只由行政長官一人決定、抑或要經過立法機關或行政機關的通過。

3.6.2.2 按現時第十八條第四款所列，宣佈特別行政區進入緊急狀態的權力在於人大常委會，而且人大常委會可以毋須經過任何特別程序，也在沒有任何監察、制衡的情況下，單獨宣佈特別行政區進入緊急狀態。條文也沒有列明特別行政區一旦進入緊急狀態後，此情況會維持多久；由誰決定結束緊急狀態；及是否由中央監管在緊急狀態期間在特別行政區實施的全國性法律。

此外，條文亦沒有指明在特別行政區“不能控制的動亂”發生後，哪些全國性法律會在特別行政區實施。

3.6.2.3 有些意見認為，建議宣佈特別行政區進入緊急狀態的權力應在特別行政區行政機關而非人大常委會，而行政機關在緊急狀態期間所擁有的緊急權力及執行的程序應在基本法內清楚列明。

3.6.2.4 基本法應對和平期間及戰爭期間的緊急權力作出不同的規定。和平期間的緊急權力應只由特別行政區政府擁有(除非該政府當時已陷於癱瘓)；戰爭時期的緊急權力則應由中央人民政府行使。中央人民政府與其他國家進入戰爭狀態，並不等於特別行政區必定要實施戒嚴。

3.6.3 實施的條件

3.6.3.1 緊急措施的實施必須遵守下列原則：

(1) 必須在情況逼切須要時政府才宣佈緊急狀態;

(2) 政府必須正式及公開地宣佈緊急狀態的開始;

(3) 初段的緊急時期應該是有限制的、短暫的，若得不到立法機關同意繼續維持緊急狀態，則初段緊急時期屆滿後，緊急狀態將自動解除;

(4) 即使在緊急狀態中，有些基本權利和自由是不能被剥奪的，包括：生存的權利、不受酷刑、殘忍、不人道或侮辱之處分或懲罰的權利、不服强逼或强制之勞役的權利、不得僅因無力履行契約義務，即予監禁、有被承認為法律人格的權利、所受刑罰不得重於犯罪時法律所規定者、有思想、信念及宗教之自由。

3.6.4 建議在基本法中列明的幾項基本原則

3.6.4.1 特別行政區政府有全權負責特別行政區的内部事務，包括社會秩序、公共安全等，除非特別行政區政府已陷於癱瘓，或在戰爭或嚴重災難期間，否則中央人民政府不應在特別行政區實施緊急措施或行使緊急權力。

3.6.4.2 特別行政區政府所實施的緊急措施必須符合特別行政區的法律，並且應受立法機關的審查和覆核。

3.6.4.3 即使在緊急狀態期間，一些基本權利和自由(列於第11.3.1第(4)項者)是不能被剥奪或削減的。《公民權利和政治權利國際公約》第四條亦有列明此規定，故基本法若能在居民權利和義務的章節内列明此國際公約將在特別行政區内有效，便可保障這些基本人權。

3.6.4.4 至於緊急措施實行的程序、立法監察的原則、緊急時期的期限等細節，則可列明於將來有關的緊急法例中。

4. 結語

在社會秩序良好、國家太平昌盛時，人民應可享有相當大的權利和自由，但當社會進入非常時期、國家受到外侵、内亂或天災等威脅時，有些個人的權利和自由便要受到削減或管制。但有些個人權利是基本權利，例如生存的權利、不受不人道對待的權利，是在任何情況下均不應受到剥奪的。如何在法律中既保障國家與社會的整體安全利益，又能保證基本的個人權利和自由不被剥奪，及防止當權者濫用國家安全法例及緊急法例則是一項重要的課題，如何在國家及社會集體利益與個人利益之間作一平衡亦是需要謹慎研究的問題。在“一國兩制”的前提下，這問題顯得更加複雜，要考慮和衡量的因素亦更多。基本法必須能夠兼顧國家、社會及個人的利益，才是一份好的基本法。

香港特別行政區的駐軍問題

—目 錄—

1. 前言

2. 《中英聯合聲明》中有關駐軍問題的條文

3. 《基本法(草案)》中有關駐軍問題的條文

4. 中英聯合聯絡小組的初步討論

5. 目前駐港英軍的資料

6. 中國人民解放軍的資料

7. 討論焦點
   7.1 一九九七年後解放軍應否駐守香港
   7.2 駐軍調派的規定
   7.3 駐軍應遵守的法律
   7.4 駐軍的司法管轄權
   7.5 駐軍的軍費
   7.6 駐軍與當地社會的關係

8. 對《基本法(草案)》第十四條的修改建議

9. 結語

1. 前言

1.1 《中英聯合聲明》規定一九九七年後香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，但國防和外交事務則歸中央人民政府負責。中央人民政府負責香港國防事務的其中一個體現是派遣解放軍駐守香港。解放軍不干預香港特別行政區的地方事務，但在必要時，可應特別行政區政府的請求協助維持社會治安和救助災害。不過在《中英聯合聲明》和《基本法(草案)》中對解放軍駐守香港只列出了原則性的規定，由此而引起的其他問題，尚待討論。

1.2 本報告分作兩大部份。第一部份首先列出《中英聯合聲明》和《基本法(草案)》中有關一九九七年後解放軍駐守香港的條文；中英聯合聯絡小組的初步討論；以及現時駐港英軍和國內中國人民解放軍的背境資料，以供參考。第二部份就解放軍駐守香港的幾個討論焦點，鋪陳不同意見及有關的參考資料，包括因六月北京事件發生後，考慮解放軍不駐守香港而代以其它安排的建議、解放軍的調派、解放軍要遵守的法律、解放軍的司法管轄權、軍費的安排和解放軍與社會的關係等。

2. 《中英聯合聲明》中有關駐軍問題的條文

2.1 第三款第二條："香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度自治權。"

第三款第十一條："香港特別行政區的社會治安由香港特別行政區政府負責維持。"

2.2 附件一第一項："......香港特別行政區直轄於中華人民共和國政府中央人民政府，並享有高度的自治權。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。......"

附件一第十二項："香港特別行政區的社會治安由香港特別行政區政府負責維持，中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的部隊不干預香港特別行政區的內部事務，駐軍軍費由中央人民政府負擔。"

3. 《基本法(草案)》中有關駐軍問題的條文

3.1 第十四條："中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。

香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安。

中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。

駐軍人員除須遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。

駐軍費用由中央人民政府負擔。”

4. 中英聯合聯絡小組的初步討論

4.1 《中英聯合聲明》附件二“關於中英聯合聯絡小組”指出，該小組的職責包括(一)就《中英聯合聲明》的實施進行磋商；(二)討論與一九九七年政權順利交接有關的事宜；(三)就雙方商定的事項交換情況並進行磋商。小組自成立後，討論過不少與香港順利過渡有密切關係的事宜，其中包括一九九七年後解放軍駐守香港的問題。有關問題由於仍在磋商，暫時未有具體決定。

4.2 不過，國務院港澳辦公室一司司長、中英聯合聯絡小組中方成員鄭偉榮在一九八八年四月港澳辦公室招待記者的茶話會上就一九九七年後駐軍問題有下列談話：

4.2.1 中國駐軍香港問題在《中英聯合聲明》已有規定，但有關細節仍待討論。

4.2.2 駐港英軍現在負擔的工作包括在邊境堵截非法入境者，中英聯合聯絡小組曾討論這問題，一九九七年後這部份工作將交由特別行政區警察負責。

4.2.3 中國一九九七年後派駐軍到港，總要有駐扎的地方，但駐軍是否會在市區駐扎或者駐扎在以往英軍市區的軍營中，仍未決定。至於會否考慮撤銷英軍在市區的軍營和軍事設施，仍要待專家商討後才決定。

4.2.4 一九九七年後中國駐軍原則上會使用英軍現有的設備，但肯定不需要全部用上，因為將來駐軍的數目不會比一九九七年前英軍的數目多，至於具體要用上英軍哪些設備，則要待聯絡小組中方成員考察過現有設備才能確定。

4.2.5 將來中國駐軍基本上海陸空三軍都齊備，因為現在英方的做法也是這樣，儘管某些軍隊的人數很少。至於海軍會否進駐添馬艦，該處的有關設施會否繼續使用，總的計劃仍未定。

5. 目前駐港英軍的資料

5.1 自十九世紀中香港成為英國的殖民地後，香港一直是英國在東亞區域中一個軍事基地。一九七五年，英國公佈了防衛白皮書(Defence White Paper)， 表示英國的駐軍將減少百分之十五。在一九七六至一九七九年間，駐港英軍只有四營，連同華籍英兵大約只有八千人。到一九八零年十月，為阻止非法移民由邊界偷渡進入香港，英港雙方決定增加一營長駐的軍隊，因此長期駐守香港的英軍有五個步兵營。

5.2 駐守香港的英國部隊包括英國的海陸空三軍，職責為協助政府執行防衛任務、維持香港境內安定。此外，本港還有一支實力雄厚的輔助部隊，由志願人員組成，包括皇家香港軍團(義勇軍)、皇家香港輔助空軍、民眾安全服務隊，及醫療輔助隊。

5.3　駐港三軍由英軍總司令統領。英軍總司令除了向港督提供意見外，亦須向倫敦英國國防參謀總長負責。根據《英皇制誥》所載，港督在名義上亦是本港三軍總司令。

5.4　駐港軍隊的種類

5.4.1　皇家海軍

皇家海軍有五艘巡邏艇，連同支援部隊，現時約有六百人。

皇家海軍以香港島中區之添馬艦為基地，主要在香港水域內執行多種巡邏職務。海軍司令與海事處長及民航署長緊密聯絡，協助政府監管範圍達九十一公里的香港海防區內的活動，並經常派遣部隊，在南中國海執行搜索及救援工作。皇家海軍與香港海事處、皇家香港警察水警隊互相合作，緝捕來自中國的非法入境者，對走私和其他非法侵犯本港水域者採取行動。

5.4.2　陸軍

陸軍是本港駐軍的主力，由陸軍司令直接指揮。各作戰單位由第四十八居喀步兵旅司令代表英軍總司令統領，後勤單位則由陸軍輔助部隊司令管轄。陸軍的主要任務是協助警隊維持境內安定和保衛邊界；近年的主要工作是堵截非法入境活動。此外，陸軍亦向香港政府提供後勤支援，協助運送和管理湧入本港的越南船民。

香港市民透過皇家香港軍團(義勇軍)及香港陸軍服務團，參與本港的防衛事務，發揮重要作用。皇家香港軍團(義勇軍)的成員均為本地招募的兼職軍人，而香港陸軍服務團的成員雖亦在本地招募，但均為全職正規軍人，屬英軍編制。香港陸軍服務團現有華籍官兵約一千三百人，擔任守衛員、軍警、傳譯員、御犬員、駕駛員、厨子、文員、海員及軍需品管理員的工作。該團給予本港駐軍不少幫助，在阻截非法入境者的工作上，擔當重任。

5.4.3　皇家空軍

皇家空軍總部位於新界石崗。皇家空軍第二十八(陸空協作)中隊基地設在石崗機場，由各工程中隊及行政中隊支援。支援隊伍還包括一個空中交通控制組。該組協助駐港皇家空軍司令控制石崗機場範圍的上空，亦負責為香港國際機場範圍以外的上空，提供航空控制的諮詢服務。駐守啓德的皇家空軍機場組，則負責監察飛離香港國際機場的軍事人員及貨物，以及每年處理逾二百架次在本港境內飛行的皇家空軍運輸機。皇家空軍屬下憲兵及保安組，駐守新蒲崗彩虹軍需處。此外，並有皇家空軍人員擔任英軍總部聯合航空任務控制中心及三軍運輸處的工作。

皇家空軍亦經常為警隊提供訓練和支援服務，包括策略性調動人員和在緊急事件中迅速增援。此外，亦協助推行多項社會服務計劃。

5.5　輔助部隊

5.5.1　皇家香港軍團(義勇軍)

義勇軍是一支輕裝備偵察團，基本上由志願兼職的市民組成。隊員約九百五十人，華人佔百分之九十五以上。由香港政府負責管理及支付經費，但出動時則由英軍總司令指揮。軍團的任務以保障本港內部安全為主；此外，還擔任偵察工作，參予防止非法入境活動，並在發生

天災時協助政府其他部門。

5.5.2 皇家香港輔助空軍

該部隊擁有飛機十架，常務人員一百二十七名及志願人員一百七十名，總部設在香港國際機場，為政府提供多項飛行服務，和對運送傷病者及救援的緊急召喚提供協助，例如在南中國海搜索與救援遇事船隻。在乾燥季節，前往普通消防車難以到達的地區，撲滅林火。此外，輔助空軍常以直升機載送工程人員至山頂進行無線電轉播站保養及修理工作。該部隊經常協助堵截非法入境者，及協助地政署進行高空測量、攝影及繪製地圖的工作。

5.5.3 民衆安全服務隊

民衆安全服務隊由志願人員組成。該隊有成人團員三千七百名，少年團員三千名。由香港政府負責管理和支付經費。民安隊的主要職責為在發生天災時負責救急扶危，及在平日協助執行一般任務。此外，自一九七五年首批越南難民抵港以來，便參與難民營的工作，為抵港難民供應膳食和管理營地。

5.5.4 醫療輔助隊

醫療輔助隊是一個志願醫療民防組織，隊員來自各行各業，共有志願隊員五千八百多人。主要工作是支援醫務衛生署的應急服務及輔助消防處的救護車服務，以及派隊員到越南難民中心醫療站當值。

6. 中國人民解放軍的資料

6.1 中國憲法第九十三條及第九十四條規定了中國的國防系統

第九十三條：“中華人民共和國中央軍事委員會領導全國武裝力量。”

第九十四條：“中央軍事委員會主席對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責。”

6.2 中國人民解放軍的職責主要有兩方面：一是保衛國家，二是支援國家建設。此外亦在非正常時期進行搶險救災的工作。

6.3 中國人民解放軍的組織

中國人民解放軍的最高軍事領導機構是中央軍事委員會，由主席、副主席和組員組成，主要職責是領導全國的武裝力量。中央軍委下設總參謀部。人民解放軍直接由中央軍委指揮調動，由總參謀長指揮作戰。

在總參謀部長統率下，全國分七大軍區：北京軍區、瀋陽軍區、南京軍區、廣州軍區、濟南軍區、蘭州軍區、成都軍區。香港則處於廣州軍區的東南部。就兵種而言，有空軍、海軍、陸軍等，分別由空軍司令、海軍司令及總參謀長統領。就編制而言，可分為野戰軍隊和地方軍隊兩大類：野戰軍隊是可在全國範圍內調動的軍隊，指揮權在中央；地方軍隊則是駐守某省區的軍隊。

7 討論焦點

7.1 一九九七年後解放軍應否駐守香港

雖然《中英聯合聲明》及《基本法(草案)》已列明一九九七年香港回歸中國後，解放軍將會駐守香港，中英聯合聯絡小組亦就有關駐軍的問題開始研究，但仍有不少人提出一九九七年後解放軍應否駐守香港的問題。

7.1.1 認為解放軍應該駐守香港的意見

7.1.1.1 解放軍於一九九七年後駐守香港，是《中英聯合聲明》的規定。該份聲明乃中英兩國經過多番討論而成的協議，不容隨便更改。故此，在聲明簽署數年後提出更改解放軍駐守香港的規定，即違反《中英聯合聲明》，將引起極壞的後果。

7.1.1.2 一九九七年中國恢復對香港行使主權，香港成為中央人民政府轄下的特別行政區，是一件重要的事情，而解放軍駐守香港，是中國恢復對香港行使主權的重要體現。中國作為香港的主權國，没理由不能在香港駐軍。

7.1.1.3 《中英聯合聲明》及《基本法(草案)》都列明解放軍不會干預香港特別行政區的內部事務，特別行政區的社會治安由特別行政區政府負責，解放軍只在必要時，經特區政府的請求下，才參與維持社會治安和救助災害。這樣的安排，可保證平時解放軍不會干預特別行政區事務，但在需要時却可以保障特別行政區的安全，對香港非常有利，故解放軍駐守香港是重要而必須的。

7.1.1.4 一九九七年英國軍隊撤走後，唯一能保護香港不受外侵的力量，就是中國人民解放軍，若英軍撤走後，中國軍隊又不駐守，香港的防衛力量將成真空，這對香港的保安是極危險的。

7.1.1.5 解放軍駐守香港與否實際並無差別，因為大陸邊境會離香港市區很近，故有關不駐軍的意見，並不成立。

7.1.2 希望解放軍不駐守香港的意見

7.1.2.1 《中英聯合聲明》列出中央人民政府會派遣解放軍駐守香港，但這僅説明解放軍“可以”駐守香港，却不是規定他們“必須”駐守香港。若中央人民政府考慮香港人的要求後，決定不派解放軍駐守香港，絶不是違反《中英聯合聲明》的。

7.1.2.2 香港在一九九七年之後回歸中國，成為中華人民共和國轄下的特別行政區，已經是中國在香港擁有主權的最好體現，並不一定要以解放軍駐守香港的形式才能體現中國對香港的主權。

7.1.2.3 自從六月發生北京事件後，香港人對解放軍充滿戒心。因此若解放軍在一九九七年後駐守香港，將對香港人心理造成很大威脅。故為釋香港人之憂慮，解放軍最好不駐守香港。

7.1.2.4 香港是一個重要的旅遊及投資中心，是外國旅客及投資者雲集的地方，他們對於解放軍駐守香港將極不習慣，而且自從北京事件後，解放軍在外國人心中的形象不大好，若中央堅持要解放軍駐守香港，會嚴重影響香港的旅遊及投資事業。

7.1.3 駐軍問題的其他建議

7.1.3.1 解放軍駐於香港境外

7.1.3.1.1若從解放軍保衛香港防務的角度看，他們駐守於邊境以外的地方如深圳，亦可發揮作用，因為香港面積小，由深圳調動駐軍入市區，只需數小時，而解放軍不駐於香港境內，可令香港人放心。

7.1.3.1.2若認為解放軍駐於深圳不算駐守香港境内，可安排他們駐守新界與深圳邊界原有的“禁區”，這些“禁區”原已有英軍設防，一九九七年後改由解放軍駐守，引起的變化較少。居住在“禁區”附近的人不多，他們都見慣了解放軍，而其他地區的居民也不易進入“禁區”，影響範圍較少，所以可算是最好的安排。至於其他“非軍事地帶”，解放軍不得隨便進出，這樣將不會影響香港其他人的生活。

7.1.3.1.3可考慮在香港市區内設立解放軍駐港司令部，並在離島(甚至是深圳)設解放軍的哨站。在這情況下，駐港司令部是設於香港特別行政區的一個軍方派駐機構，主要工作為聯絡及處理有關事務，以及禮儀上接待外國軍隊的訪問。而解放軍駐扎離島或邊境外，對香港市民生活的影響很少。這做法既體現了《中英聯合聲明》中央駐軍香港的決定，亦可以在必要時出動保衛香港。

7.1.3.2 香港特別行政區組織自己的防衛力量

7.1.3.2.1為了解決解放軍駐守香港對居民產生的心理威脅，及保證香港有足夠的防衛力量維護社會安寧，香港可以組織自己的防衛軍隊，該軍隊形式上效忠中國，實質上則完全由特別行政區行政長官指揮及調動，並由特別行政區政府負擔軍費，這樣便能保證他們聽命於特別行政區政府。

7.1.3.2.2建議採用“聯合駐軍”的方式。由中方派出具經驗之高級軍事幹部，在港以招募形式聘請兵員，組織一支特選部隊，直接隸屬解放軍駐港司令部，執行有關工作。這支軍隊形式上隸屬於中國人民解放軍，但兵員均是本港居民，他們了解香港環境及港人生活方式，可以避免由內地派解放軍到港，因中港差異帶來軍民之間的磨擦。而香港人對於由本地居民組成的軍隊將更信任。

7.1.3.2.3就上述建議，若在香港招聘軍隊有困難，可考慮招聘英軍以外的其他軍隊，如居喀兵。他們長期留駐香港，對香港情況熟悉，又受過軍事訓練，可以擔當此任務。

7.1.3.2.4某些現時由英軍負責的工作，一九九七年後將會由警隊接手。比如英軍撤退後，警隊要負責邊境的防務，就此，可將有關安排擴展至其它範圍，即加强警隊及現有輔助部隊的設備及人手，重新安排工作，令他們可以替代解放軍在香港的工作，使軍隊毋須駐守本地。

7.1.3.3 循序漸進的駐軍安排

7.1.3.3.1可以在時間上作漸進安排，即不要在接收主權時即駐守大量軍隊。首五年解放軍先在港設立駐港司令部，派出一支精悍部隊跟隨警察部隊或其他紀律部隊服役。次五年，由該支經過數年訓練的軍隊獨立執勤。第三個五年，再將這支部隊的兵員編派至其他隊伍中，成為骨幹，從而擴大整個防衛系統。這樣令駐軍與市民有一個相互熟悉、適應的漸進過程。

7.1.3.3.2從時間方面安排，也可以在一九九七年初先在新界等地方駐守解放軍，幾年過後，解放軍再駐守九龍軍營，之後再駐守香港島的軍營，這樣就不會令香港居民覺得一九九七年時突然有大量解放軍湧到，產生心理壓力。

7.2 駐軍調派的規定

7.2.1 《基本法(草案)》的規定

《基本法(草案)》第十四條對駐守特別行政區的解放軍的調派有如下規定："香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。"

7.2.2 香港現行的情況

現時英國駐港三軍由英軍總司令統領。英軍總司令除就本港防衛事務向總督提供意見外，亦須向英國國防參謀總長負責。根據《英皇制誥》，港督在名義上亦是本港三軍總司令。

7.2.3 對駐軍的調派的意見

7.2.3.1 特別行政區對駐軍的調派

7.2.3.1.1 在必要時，行政長官可向中央人民政府請求駐軍協助，以維持社會治安和救助災害，但為了避免行政長官因此獨攬大權，破壞三權分立、互相制衡的原則，故需要立法保證，在緊急時候行政長官須公開宣佈請求中央調派駐軍維持社會治安，而行政長官向中央發出請求後，必須盡快由立法機關召開會議通過有關請求，若在一段短時間內(如三至五日)，行政長官向中央請求駐軍協助的決定不被立法機關大部份成員(三分之二或以上)通過，則自動撤銷。

7.2.3.1.2 為保障請求調派駐軍的權力不會被濫用，縱使在緊急時期，仍然要由行政長官及大部份立法機關成員同意(可召開緊急的立法機關會議)，才能由特別行政區政府向中央請求駐軍協助，這樣既可保障有關權力不被濫用，亦可防止行政長官向中央發出請求後，有關建議被立法機關否決時引起的混亂。

7.2.3.2 中央人民政府對駐軍的調派

當香港特別行政區政府運作正常時，只有特別行政區政府才能向中央提出調派駐軍協助的請求，但當香港由於戰爭或極大的社會動亂而進入無政府狀態。行政長官無力執行職權，立法會議亦無法召開時，中央人民政府才可發出調動解放軍協助香港的緊急安排。不過，只要香港社會再次回復正常狀態，特別行政區政府能重新運作，有關請求調動解放軍的權力便應交回特別行政區政府手中。

7.3 駐軍應遵守的法律

7.3.1 《基本法(草案)》的規定

《基本法(草案)》第十四條對駐軍所要遵守的法律有如下的規定："... 駐軍人員除須遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。...."第四十二條亦列出："香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區實行的法律的義務。"不過，第十四條並沒有指出駐軍要遵守的究竟是全部的全國性法律，還是其中的部份法律，若是後者，其內容如何？而且，當全國性法律與特別行政區法律有矛盾時，駐軍應依從哪種法律。這些細節，《基本法(草案)》亦没有列明。

7.3.2　對駐軍應遵守的法律的意見

7.3.2.1　駐軍只應遵守特別行政區法律

7.3.2.1.1由於香港的社會制度與內地不同，某些全國性法律，比如中國憲法第二十八條提及要鎮壓破壞社會主義經濟的活動，並不適用於香港。若軍人以香港所實行的經濟制度是破壞社會主義經濟制度，而認為有關人士需要鎮壓和懲辦的話，便會嚴重破壞本港的社會秩序。而解放軍駐守香港的主要工作乃保衛特別行政區，故應只遵守特別行政區的法律。

7.3.2.1.2《基本法(草案)》附件三只列出六項全國性法律適用於香港，因此駐守香港的解放軍所要遵守的全國性法律，亦應只限於此。

7.3.2.1.3《基本法(草案)》對駐軍要遵守的法律只訂下原則，至於具體的細節，將會以軍人守則形式列出，既然如此，則可將全國性法律中軍人要遵守的部份在軍人守則中仔細列出，而不用在《基本法(草案)》中寫出駐軍要遵守全國性法律，因為軍人要遵守的是哪部份的全國性法律並不清楚，會令香港人產生疑慮。

7.3.2.2　駐軍應遵守全國性法律

7.3.2.2.1中國人民解放軍是一支組織嚴密、講求軍紀的隊伍，必定有一些共同須遵守的法律，其中包括適用全國的全國性法律，絕不能因為其中一部份駐守於香港特別行政區，便出現特殊，否則人民解放軍的紀律便難以保持。

7.3.2.2.2駐港解放軍從隸屬關係上，直接受中央領導，當然亦應受全國性法律的約束。

7.3.2.2.3香港法律不能規限駐軍各方面的活動，如內務、調派、隸屬關係，這些必須要由內地法律規限。

7.3.2.3　當兩種法律有矛盾時，駐軍應遵守特別行政區法律。

一般情況下，駐港解放軍既應遵守全國性法律，也應遵守香港法律，但當兩者發生衝突時，應根據屬地法優先的原則，只遵守香港法律。因為駐港解放軍身在香港，其行為對香港的社會秩序發生影響和作用，如果某軍人觸犯為香港社會不相容的行為，勢必危害香港的社會秩序，因此，即使其行為不違背全國性法律，但仍應依香港法律承擔法律責任。

7.4　駐軍的司法管轄權

7.4.1　《基本法(草案)》只列出駐軍既要遵守全國性法律，也要遵守特別行政區的法律，但對於駐軍的司法管轄權，却沒有列明。第四章有關司法機關的第七十九條雖然列出特別行政區法院的職權："香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。"但未有指出對於駐守特別行政區的軍隊的司法管轄是否有特別安排。

7.4.2　香港現行的情況

香港現行的做法主要根據英國就其對海外地區(包括香港)有效的《一九六五年聯合王國部隊(殖民地法院司法權)法令》，該法令列出英國本身與殖民地法院對駐守當地的英國部隊的司法權劃分。

根據該法令的第三條第一款，任何被控破壞當地法律的皇家部隊成員，假如被控所犯的罪項是執行職務時作出，或是對皇家部隊或其家眷作出，又或是對英國公家財產作出的，當地法

院都無權審理該案。法令的第四條又註明，當任何人經軍事法庭審訊過後，都不能就同樣的罪名被當地法院審訊。除上述罪項外，殖民地的當地法院都是擁有司法權的，而且根據法令第三條第二款所載，假如地方總督書面證實皇家部隊司令經已作出軍事法庭不準備處理該案的通知，當地法院仍是有權審訊該案件的；還可指出的是，法令第七條註明，皇家部隊司令發出證明某人是部隊成員，或某被控罪行是執行職務時作出的文件，將被視為足以證明該事實的證據，然而却不排除可被更有力證據推翻的可能；換言之，部隊司令的證明文件對當地法院並無百分之百約束力，而是容許被過問的。

7.4.3 對駐港解放軍的司法管轄權的意見

7.4.3.1 不屬於軍事範圍的司法管轄權

當駐軍人員非執行職務時，他的身份就像香港的其他人一樣，依據《基本法(草案)》第十四條及第四十二條，他們都應遵守香港特別行政區的法律，在這情況下，若他們犯了非軍事職責範圍所涉及的罪行，便應依照特別行政區的司法程序，由特別行政區法院審訊。

7.4.3.2 屬於軍事範圍的司法管轄權

7.4.3.2.1當駐軍人員在執行職務時，他們需要遵守軍人守則，因此若涉及訴訟，則由軍事法庭依據軍人守則裁判，不由特別行政區法庭處理。

7.4.3.2.2若駐軍人員在非執行職務時犯了罪，但只是對駐軍人員或家眷造成損害，或者破壞了駐軍的公家物品，這案件則交由駐軍法庭審訊，不由特別行政區法庭處理。

7.4.3.3 其他

若駐軍所犯的罪行牽涉多方面，觸犯罪行的處境亦很複雜，比如軍人在執行職務時嚴重觸犯特別行政區交通法例而發生意外，導致平民受傷。一方面他觸犯了特別行政區法律，但却可能因為他在執行職務，依據軍人守則得到豁免，在這情況下，可由特別行政區法院與解放軍法庭共同處理，或經過商討後，由一方交由另一方處理。

7.5 駐軍的軍費

7.5.1 《基本法(草案)》的規定

《基本法(草案)》第十四條對駐軍軍費有如下規定："...駐軍費用由中央人民政府負擔。"

7.5.2 香港現行的情況

香港所承擔的軍費，是根據香港和英國雙方政府商議的防衛經費協議，最新的協議在一九八八年四月一日起生效，直至一九九七年六月三十日。根據協議，香港政府須承擔全部經費的百分之七十五，其餘由英國政府負擔。

7.5.3 對駐軍軍費的意見

7.5.3.1 香港應負擔部份軍費

7.5.3.1.1雖然《基本法(草案)》提及駐軍費用由中央人民政府負責，但由於香港生活水準高於內地，若駐軍費用全由中央負責，將造成他們很重的負擔，中央可能會為節省開支，而令駐軍生活水準降低，影響軍容及他們的工作，間接破壞香港的形象。而且駐軍的工作是保衛香港，香港負擔部份軍費亦很合理。

7.5.3.1.2若軍費全由中央負擔，恐怕駐軍只會完全聽命於中央，若日後香港特別行政區政府與中央人民政府產生矛盾時，恐怕駐軍會全由中央控制，對香港非常不利，故香港應負擔部份軍費。

7.5.3.2 軍費應由中央人民政府負擔

7.5.3.2.1既然《中英聯合聲明》及《基本法(草案)》已列明駐軍軍費由中央負擔，即表明中央能夠負擔和願意承擔這部份的軍費，故没有必要更改。

7.5.3.2.2中國人民解放軍是一支組織嚴密及講求紀律的部隊，雖然其中一部份駐守香港，但他們的組織和制度都要與內地其他部隊講求統一，若部份軍費由香港特別行政區政府負擔，恐怕會影響他們的組織，令駐守香港的軍隊的待遇與內地其它部隊不同。

7.6 駐軍與當地社會的關係

7.6.1 《基本法(草案)》的規定

《基本法(草案)》第十四條對駐軍與特別行政區社會的關係有如下規定："....中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。...."這條文只列出駐軍不能干預特別行政區的地方事務，但怎樣才算積極而非干預的參與地方事務，却没有列出。

7.6.2 對駐軍與當地社會的關係的意見

7.6.2.1 駐軍不能介入香港社會

不贊成解放軍駐守香港的一個原因，是因為解放軍在香港境內出入和活動，對香港人以及外國遊客、投資者等產生很大的心理壓力。故解放軍要駐守香港，除了軍事及防務外，他們不能介入香港社會，比如解放軍在執行任務或在軍營以外，不得携帶武器，以及解放軍在執行職務以外，不得穿著軍服出入市區等。

7.6.2.2 駐軍可參與香港社會服務

香港現有的防衛部隊都有參與社會服務，比如海軍為香港航海學校提供海事訓練，又為慈善團體提供服務，皇家空軍亦協助推行多項社會服務計劃，比如接載青少年前往新界營地參加政府贊助的活動，以及為香港空童軍和航空青年團成員提供飛行機會。這些服務都充份利用不同部隊的專業知識及器材，極受香港人歡迎，故應該繼續。

8. 對《基本法(草案)》第十四條的修改建議

8.1 建議一、二、三、款修改為：

8.1.1 "中央人民政府負責管理香港特別行政區的對外防務。

香港特別行政區政府完全負責維持香港特別行政區的社會治安。中央人民政府不在香港特別行政區駐軍。

中央人民政府祇可在香港特別行政區政府的特別請求下，派軍進入香港特別行政區，以協助平息陷入大規模槍戰的民間騷亂和救助災害。"

8.1.2 “香港特別行政區警隊負責管理香港特別行政區的防務，中央人民政府不派駐軍隊於香港特別行政區。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求軍隊協助維持社會治安和救助災害。”

8.2 建議第三、四、五款修改為：

“中央人民政府在太平時期不派軍進入香港特別行政區。當中華人民共和國與外國交戰時，中央人民政府衹可在香港特別行政區政府請求下，派軍進入香港特別行政區。

臨時駐守香港特別行政區的軍隊人員，除遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。軍隊費用由中央人民政府負擔。”

8.3 建議第三款修改為：

8.3.1 “中央人民政府派駐香港特別行政區的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。除經香港特別行政區行政長官及半數或以上的香港特別行政區立法會成員同意下否則駐軍不得進駐市區。”

8.3.2 “中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區如發生香港特別行政區不能控制的動亂或災害，香港特別行政區行政長官可依法宣佈香港特別行政區進入緊急狀態，及在必要時向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。”

8.4 建議第三款第二句修改為：

“香港特別行政區政府在必要時，可通過行政、立法會議投票決定，向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安。”

8.5 建議第四款修改為：

“駐軍人員除須遵守全國性的法律外，同時須遵守香港特別行政區的法律。”

8.6 建議第五款修改為：

8.6.1 “中央人民政府負擔全部駐軍費用。”

8.6.2 “駐軍費用由中央人民政府和香港特別行政區政府共同負擔。”

9. 結語

一九九七年後解放軍駐守香港，既是中國恢復在香港行使主權的體現，亦是保障香港防務安全的安排，《中英聯合聲明》和《基本法(草案)》已列出有關原則。不過，一九九七年前後因英軍撤退而解放軍駐守香港所引起的具體安排及過渡程序，仍待仔細研究。本報告旨在就香港各界對有關解放軍駐守的討論焦點，包括考慮解放軍不駐守香港而代以其他安排的建議、解放軍的調派、解放軍要遵守法律、解放軍的司法管轄、軍費的安排、以及解放軍與社會的安排等，鋪陳不同的意見及參考資料，以供起草委員及各界考慮。

集體談判

－目 錄－

1. 前言

2. 集體談判的定義

3. 集體談判的內容

4. 集體談判的制度

5. 集體談判的作用

6. 集體談判在香港的情況

7. 集體談判在香港的發展

8. 在基本法寫上集體談判權

9. 結語

1. 前言

去年第一次諮詢期間，有建議在基本法中寫上香港居民享有集體談判的權利，但當時並沒有提出詳細和深入的理由，在《基本法(草案)徵求意見稿》修改中，這意見並未得到接納。為使社會人士及起草委員會能對此問題有更深入的了解，本報告將首先概述集體談判在勞資關係下的定義、內容、制度及功能，再而論述集體談判在香港的情況，以及探討集體談判在香港發展的問題，最後對在基本法中寫上此權利的正反意見作一綜論。本報告紀錄了本會今年四月八日舉辦的“勞資關係與集體談判”研討會的內容，以及收集了各界人士對此問題發表的意見。

2. 集體談判的定義

就勞資關係而言，集體談判涉及討論薪金、假期及其他工作條件的程序，也有釐訂這些僱傭條件及標準的意義。談判雙方分別是勞方代表（一群僱員或職工會，其代表性須獲僱主承認），及資方代表（僱主或商會）。談判的結果是由雙方訂立集體協約，規定雙方所同意的條件，此協約對雙方的行為，有一定的約束力。此方式與制定個別僱傭合約的程序有明顯的區別。

3. 集體談判的內容

3.1 集體談判的基本內容是工資及工作條件，如工時、休息日及附帶福利等。隨着社會的發展，集體談判的內容已擴展到制定一些有關機構運作的規例，如解僱程序、賞懲制度、升遷制度及處理勞資糾紛的程序，甚至包括一切與員工有關的機構政策。

3.2 集體談判的結果會以協約形式確定。協約可分為兩類，一類是關於僱傭條件的具體內容協約，另一類是程序協約。具體內容協約包括一切談判結果，將雙方同意的工資、工時和福利等在協約內列明。程序協約則列明認可的工會、工會與資方的雙方權利、談判程序、處理勞資糾紛的守則。因此程序協約可說是執行集體談判的藍圖。

4. 集體談判的制度

4.1 集體談判的制度主要有兩種方式，可分為“自願性”或“法律性”傳統。前者以行於英國見著，而後者則源自美國。所謂“自願性”集體談判，即是說談判乃由勞資雙方自願提出和進行，集體協約屬君子協定，在法律上沒有約束力。在美國發展的“法律性”傳統始於1935年的韋納法(Wagner Act)，賦予國家勞工關係委員會（National Labour Relations Board）劃定談判單位的權力，任何工會可事前向該委員會索取證明，成為談判單位的談判代理人。在這形式下的談判過程，更有規定雙方須以“有誠意”的態度進行談判，否則不滿的一方可尋求法律途徑解決問題。在協約方面，若勞資任何一方有所違反，均作違反合約處理，受損一方可向法庭申訴。

4.2 有些國家，例如英國、美國，集體談判牽涉到第三方的參予，這一方往往由政府扮演，其角色有以下三種：

4.2.1 鼓勵勞資雙方探討他們之間的分歧，並幫助他們擬出各自解決建議；

4.2.2 向勞資雙方提出建議以解決他們之間的分歧；

4.2.3 為勞資雙方決定問題解決方法。

4.3 集體談判可以在行業、企業、工廠，甚至企業內個別部門的層面上進行。

5. 集體談判的作用

5.1 正面作用：

5.1.1 為避免或解決勞資糾紛提供一有規律的方法；使勞資雙方的組織在機制化和系統化的談判過程中，就實質的經濟性關係和相互權力關係共同制定規則。

5.1.2 在集體談判下，工人集體地委託工會作為其談判代理人，而協約的共同規則一律地應用於所有僱員，這樣可增進僱員的討價力量及基層聯繫；

5.1.3 作為代議式工業民主的協調性架構；

5.1.4 保障勞工在經濟衰退時能有具起碼標準的僱傭條件；

5.1.5 提供勞資對話的機會，減少對立的情況。

5.2 負面作用：

5.2.1 勞資雙方之間的利益制衡是集體談判所要解決的問題，雙方在談判過程中需通過利益對立才可找出有組織性的協調方法。這强調局部性和相對性利益的過程會令勞資關係兩極化；

5.2.2 集體談判强調團體行動，這會擴大個別的矛盾問題。

6. 集體談判在香港的情況

6.1 根據勞工處紀錄，在香港達成的廣泛性集體協約，到一九八八年六月底為止，約共八十八份，涉及僱員約十二萬，佔全部勞動人口大概4.4%，這比例在國際標準而言是偏低的。在集體協約的形式方面，一般祇提及最低工資標準（但這標準在市場上並非普遍採用）、個別的僱傭條件，例如假期、服務獎金等。與其他工業國家比較，這些協約都不夠詳盡。在香港，集體協約是沒有法律約束力的，在一般情況下祇是一種君子協定，即是說無論勞資雙方遵守協約與否，都不會觸犯法律。

6.2 香港的集體談判可分為行業性和公司性兩種。行業性的集體協約主要存在於一些傳統技術性工業，包括棉紡業、印刷業、傢俬業等，這些行業的商會和工會每年都一起商討工資及服務條件。至於在部份建造行業、海上運輸行業和服務行業的部份工種內，也有由工會與商會（或僱主）

進行勞資談判，以確定工資水平，但這種談判對其他勞工待遇和勞動條件的合約甚少觸及。公司性質的集體談判以香港大東電報局、國泰航空公司及兩巴等為典範。以香港大東電報局為例，該公司承認職工會代表僱員與資方進行集體談判，雙方簽署的協約內容不但包括工資、花紅、假期、晉升及其他僱傭條件，更列出申訴程序及有關罷工與公司“關廠” (lockout)的條例。該公司的協約也訂明，如果勞資雙方未能經集體談判在指定時間解決工資問題，可以遵照勞資關係條例，由勞工處安排調解會議，尋求解決方法。

6.3 在香港，勞資雙方以其他方式進行談判比採用集體談判為普遍。政府部門和較大型企業內，一般推行非談判性質的諮詢制度，如政府部門所設的評議會，中華電力公司、電話公司、香港電燈公司、九龍巴士公司、地下鐵路公司等企業內的諮詢委員會。這些委員會有以工會代表為諮詢對象，也有以非工會代表的廠部工人代表為對象。這種諮詢制度的功能是透過一定的諮詢意見的程序，使工人有發表意見和進行投訴的機會，同時也能藉此溝通在一定程度上改善工人的福利、待遇和工作條件，部份還能對工資的調整起作用。至於其他行業和工廠內的勞資關係則甚鬆散，雙方的談判方式包括：

6.3.1 個別僱員與僱主談判；

6.3.2 非正式的勞資協商(以工作小組形式進行)；

6.3.3 因工潮而帶來臨時性質的談判商討。

6.4 這些模式所談判的事項，通常祇涉及工資或終止僱傭契約的補償等糾紛，這多元化的談判形式並沒有制度化。在香港，這些非正式而又類似集體談判的模式，比西方制度化的集體談判更為常見。

6.5 國際勞工公約中提及集體談判的第八十四項條約：參加社團之權利（非主權地區）(No. 84: Right of Association (Non-metropolitan Territories) Convention)，和第九十八項條約：工會組織及集體談判的權利 (No. 98: Right to Organise and Collective Bargaining Convention) 都是不經修改而適用於香港的。第八十四條保障職工會有權簽訂集體協約，與僱主或其聯會進行協商，及在官方調停下，與僱主解決其雙方的分歧及糾紛。在香港，僱主和僱員組織社團的權利，一般是受一九七一年職工會條例 (Trade Unions Ordinance 1971) 及職工會登記規則 (Trade Union Registration Regulations 1971) 所管制。該條例大體上賦予已經登記的職工會若干權利，某些組織活動受法律保障。

6.6 在合法的原則下，所有職工會或僱主聯會，皆享有集體談判及擬定協約的自由，同時勞工處也在不同企業中推行自願性的勞資協商制度。第九十八項條約規定僱員在受僱時，不會因參加工會組織及活動而受到歧視，例如以僱員不參加工會或退出工會作為聘用條件。另一方面，職工會及僱主聯會也可享有免受對方干擾的權利，而該公約亦特別強調職工會與僱主、或僱主聯會之間進行自願協商、或談判之重要性。

6.7　由於香港缺乏適當的法律規定，目前有很多工會是不獲資方承認的，即是說資方不承認工會作為勞方的代表，與它就僱傭條件進行談判。縱使有些工會的地位被資方予以承認，而資方也願意與工會進行“集體談判”，但由於香港並沒有制度化的集體談判程序，所以即使資方作出沒有“誠意”的談判，勞方也沒有申訴的途徑，也就是說勞方的“集體談判”權因缺乏相輔相成的法律規定，在很多情況下形同虛設。

6.8　另外，香港政府還會經常制訂一些勞工法例，使勞資雙方都以此作為標準。這些標準是經過勞工顧問委員會(Labour Advisory Board)協商下達成的。該委員會的成員包括六位僱主代表(五位由香港主要商會提名，政府委任；一位以私人身份委任）及六位僱員代表（五位由註册工會選出，一位以私人身份委任），主席為勞工處處長。換言之，勞資雙方在政府的協助下，透過協商制定一些僱傭條件的標準。當勞資雙方發生衝突，勞工處、勞資審裁處、工會或勞工團體便會扮演調解和斡旋的角色，但其處理的個案大部份涉及解僱、遣散的問題，與工資、工作條件和福利待遇改善的關係甚少。

7.　集體談判在香港的發展

7.1　在香港，以集體談判制定僱傭條件並不普遍，勞資雙方在制定工作條件所採取的方式是多元化的，而工價一般依賴市場調節。社會人士就在香港推行制度化的集體談判未有一致意見，現分別將支持、反對及保留意見綜合如下：

7.2　支持意見：

7.2.1　自由市場調節不能保障勞工

依賴自由市場的調節決定僱傭條件，使勞工在經濟衰退時得不到保障，例如工人個別競爭就業機會會壓低工價；立法推行及確認集體談判則可加强工人的議價能力，在與資方享有平等地位的基礎上，共議勞資雙方都能接受的工作條件。

7.2.2　勞工法例的不足

香港政府雖制定不少勞工法例保障勞工的利益和福利，但法例保障仍有很多缺陷，致使勞工不能得到足夠保障。另外，香港僱傭條例雖然是最低的勞工保障標準，但勞工實力不足，又缺乏集體談判制度，不能向資方爭取理想的待遇和工作條件，而資方在祇遵守勞工法例的情況下，勞工法例便變為制定僱傭條件的最高標準。無疑，立法的標準祇能保障最基本的，但這却在整體上使香港工人的勞動保障停留在一低水平上。

7.2.3　加强工會地位

香港的工會在勞資關係中主要是在邊緣問題上發揮作用，如事件式的糾紛的處理、局部利益(如個別行業加薪、改善待遇）的爭取、對勞工立法的修改提出改進意見，或進一步成為機構諮詢

意見的對象等。但對勞資關係中的中心問題，如職業保障、工資增長、基本勞動條件和福利待遇的改善等，工會未能佔有主要的位置或平等的地位。有很多工會的地位甚至不被資方所承認，勞方因此不能與資方在平等的位置上進行集體談判。集體談判將有助提高工會的地位，使資方承認工會為勞方的談判代理人，提昇勞工的社會地位，使勞工獲得更多的尊重和保障，藉此令社會趨向公義。

7.2.4　集體談判有助工作效率

集體談判提供訊息交換的渠道，加強勞資雙方的互相了解，減少不必要的衝突，更能使勞工在有機會參與機構管理的情況下，令勞工對所屬行業或企業更有歸屬感；另外，工會有化解工人間糾紛的作用，分擔管方的工作，這對勞資雙方均有裨益。

7.2.5　集體談判有助社會穩定

在集體談判的制度未能確立的情況下，勞資糾紛容易變成對抗性的工業行動，成為香港社會長期潛在的危機，有礙社會的穩定發展。

7.2.6　香港的變化有利集體談判的發展

7.2.6.1香港的經濟型態開始變化，勞工密集的第二產業開始發展為資本密集。後者需要較大的成本，要求技術性工人的穩定性，在生產過程中工人與管理人員的合作性要較緊密，因此工人會有較高的期望，從而增加了出現集體談判和集體協約的條件和可能性。在政府部門、公營企業和公共服務方面，由於規模日益擴大，促使集中在這些大部門和大企業的人員集結力量，以共同的薪酬、職級和勞動條件為談判目標，從而促成集體談判和集體協約的出現。

7.2.6.2香港的政治形勢開始變化，工人在未來的政治架構中將扮演一定的角色，資本家也須爭取工人的合作來維持未來政權的穩定，工會將變成現行制度的一部份，並在一定程度上被政權所吸納。以上的變化有助工會和工人代表取得一定的社會地位、談判地位和諮詢地位，從而有利推進集體談判和集體協約的發展。

7.2.6.3工會運動開始變化，使不同政治取向的工會在經濟目標的追求上漸趨一致，創造了工會的聯盟與合作的條件。這有助工會集結力量，推進集體談判與集體協約的發展。

7.2.6.4由於現有架構的不足和變化，勞資關係也受到影響。在勞工方面，工會日益重視在勞資關係中所擔當的角色，逐步回到與資方直接對話和談判的中心位置。資方對工會的懼怕情緒也逐步降低。在勞工法例方面，現行法例不能滿足各行各業的具體情況，行業性的集體協約和集體福利有可能出現，以打破目前以最低標準來保障絕大部份工人利益的局面。還有，目前在政府部門和大企業內的諮詢架構，漸漸不能滿足工人的期望，要求建立帶有談判性質的架構漸見明顯。

7.2.7　香港宜發展制度化的集體談判

7.2.7.1香港適宜在行業層面推行集體談判，因個別行業可就其獨特情況及需要，透過集體談判訂立其僱傭條件。目前香港政府需採積極態度，提昇勞工的地位，立法推行集體談判，因勞資雙方現時的力量懸殊，如靠自願形式進行集體談判，勞方祇會處於不利的位置。

7.2.7.2香港可立法推行融合自願性和法律性的集體談判制度，政府立法時應保留集體談判的自願性質，同時加入必須的約束性。當集體談判發展至成熟階段時，政府可減少中央立法的干預。

7.2.7.3香港可以立法，給予集體談判法定的地位和集體協約的法律效力。

7.2.7.4工會可自行争取得到集體談判的地位。

7.2.7.5把現在的勞工顧問委員會發展為帶有談判性質的架構，並將這形式逐步推廣至各行各業，形成一個既有諮詢功能，又有談判功能的混合體。

7.3 反對意見:

7.3.1 目前制度運作有效

香港長期有兩位數字的經濟增長，香港勞工的平均收入在亞洲佔第二位，僅次於日本，勞工全面就業，勞工就業自由度大，可在多勞多得的原則下得到更多的回報。這可顯示目前制度有效。

7.3.2 勞工處的調停功能有效

勞工處在勞資雙方有利益衝突時扮演着調停者的角色，讓雙方能達致協議。勞工處更積極鼓勵勞資雙方建立溝通渠道，及提供有助解決問題的建議。這避免將勞資關係的問題訴諸法律方式解決。

7.3.3 强大工會不利勞資關係

香港工會的政治性明顯，如工會的勢力過於龐大，如像英國，工會間的競争或抗衡會影響生產力，對勞資關係產生不良影響。

7.3.4 香港宜保留目前模式

7.3.4.1工會的功能在於其代表性，祇要勞工有參加工會自由，勞工便可透過其所屬工會與資方協商勞資關係的問題，這是目前香港採用的有效方式。

7.3.4.2祇要香港勞工能繼續享有組織工會、參加工會、罷工等權利，工會向政府就制訂勞工法例提供意見，以保障勞工權利，勞工處繼續扮演調停者角色，勞資協商繼續運作，在這情況下，香港毋須依賴更多的中央立法來對勞資關係加以規定。目前香港也不需要在這方面引進急劇的改變，例如跟從美式的集體談判；而且在香港投資的國際性企業對美式的做法也不熟悉。

7.4 保留意見：（在香港推行集體談判所要考慮的問題）

7.4.1 運作困難

香港工運的特色是很多元化及代表性低，以工會作為勞方談判代理人是有困難的。香港勞工參加工會的意識薄弱，不能支持及穩定集體談判制度化的風氣。

7.4.2 集體談判的缺點

集體談判强調局部性利益，因此難以解決對立性的利益問題。

7.4.3 官方干預集體談判所產生的影響

集體談判强調自願原則和自然發展，因此談判結果得到勞資雙方接受。如官方干預而引入談判程序條件，這與集體談判的自願性本質有所違背，減低談判結果的接受程度。

7.4.4 其他協商方式

7.4.4.1中央立法 — 統一性强，協調性重，不會使勞資雙方的矛盾尖鋭化；但缺點在缺乏彈性，不能照顧不同行業的需要。

7.4.4.2勞資協商 — 可補救中央立法之不足，在工業和企業層面進行的勞資協商比中央立法有較大彈性。

7.4.4.3工場評議會 — 可解決集體談判不能解決的對立性的利益問題。

7.4.5 香港的發展模式有待探索

要考慮香港的本身情況及條件，不能完全套用英式或美式的集體談判方式。目前勞工市場運作依自由經濟原則，加上有政府立法和勞工顧問委員會，這架構運作良好，可繼續發展。另外，集體談判不能完全代替多元化的勞資協商模式，反之可研究繼續發展經中央商討後立法這一有效的做法，或探索適合香港的新模式。

8. 在基本法寫上集體談判權

8.1 就基本法應否寫上集體談判權的問題，意見不一，現分別將支持、反對及保留意見綜合如下。

8.2 支持者建議對《基本法（草案）》有關條文作如下修改：

8.2.1 第二十七條："香港居民享有言論，新聞出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、集體談判、罷工的權利和自由。"

8.2.2 第一百四十六條："香港特別行政區根據經濟發展，社會需要或勞資協商，自行制定發展及改進有關勞工的法律和政策，工會享有認可權及集體談判權，可自行與資方制定集體協議。"

8.3 支持理由：

8.3.1 組織和參加工會、罷工和集體談判的權利是國際認可的三項基本權利，而前兩項已載於《基本法（草案）》第二十七條，但集體談判則未有列入。

8.3.2 基本法不宜把集體談判權寫得太詳細，至於執行集體談判的日期和談判的水平和內容等具體規定，宜交由香港特別行政區政府立法處理。

8.3.3 在基本法中寫上集體談判權，可誘發香港政府在一九九七年前考慮訂立有關法例。

8.4 反對意見：

8.4.1 香港不需要引進制度化的集體談判這樣重大改變。

8.4.2 如香港人希望利用制定基本法的機會來鞏固本身或所屬階層、團體等的利益，這不但會導致利益衝突，還違背維持現狀的原則。

8.5 保留意見：

在基本法中寫上香港居民享有集體談判權未必能使香港居民享有制度化的集體談判的權利，反之没有加以規定也不等於香港居民不能享有這種權利。

9. 結語

對於在基本法中寫上集體談判權所發表的支持、反對及保留意見，都考慮到香港勞資關係的特點、香港的特殊環境和目前制度的有效性，作為評定應否在香港（一九九七年前或後）推行集體談判的根據。由於基本法是香港在一九九七年後的憲法性文件，基本法對此項權利的保障應否有所規定，對集體談判在香港日後的發展將有重大影響。因此在考慮基本法應否規定香港居民享有集體談判權的同時，有需要探討集體談判在香港的發展情況。本報告就這方面綜述有關的正反意見，以及有待探討的問題，以助起草委員會及社會人士對此問題進行討論研究。

退 休 保 障

— 目 錄 —

1. 前言

2. 涉及《基本法(草案)》條文

3. 香港人口和家庭結構的變化趨勢

4. 老人的經濟情況

5. 老齡生活補助

6. 退休保障現況

7. 社會人士的進一步建議

8. 公積金計劃

9. 把"退休保障"列入基本法作為居民權利的問題

10. 結語

加港文獻館
Canada-Hong Kong Resource Centre
1 Spadina Crescent, Rm. 111 • Toronto, Canada • M5S 1A1

1.　前言

一直以來，有不少社會人士為僱員爭取更佳的退休福利。更有人士認為，享有退休保障，是居民權利的一部份。"老有所依"固然是一個共同的願望，但如何實現這個願望却是人言人殊的。這個課題最突出的就是建議中央公積金的設立，但也有其他意見認為，只需在原來基礎中改進，便可保障工人退休後的生活。本文旨在從已進行多年的討論中，整理一些原則供市民和草委考慮，如何在基本法中回應這個問題。

以下，將論及現時和以後退休保障的需要、現存老齡生活保助的情況和建議的退休保障的優劣點，以及就這個問題在基本法修改建議的討論。

2.　涉及的《基本法（草案）》條文

2.1　第三十六條："香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇受法律保護。"

2.2　第一百四十四條："香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的法律和政策。"

2.3　第一百四十六條：香港特別行政區政府自行制定有關勞工的法律和政策。

3.　香港人口和家庭結構的變化趨勢

3.1　香港的人口已逐漸趨於老化。若將七十年代和八十年代的一些人口數字比較，就可知道十五歲以下的青少年人口漸漸減少，而六十歲以上的人口則相反慢慢增加。根據人口調查中一九八六年的資料，香港十五歲以下人口佔總人口23.1%，較之一九七六年的比率30.2%下降；而六十歲以上的人口佔總人口的11.5%，比十年前的9%有所增加。七十歲以上人口更在這十年間由 3.2%上升至4.6%。另一個顯示香港人口老化的數據是：人口中位數已由一九七六年的23.9歲上升至一九八六年的28.6歲。

3.2　從現時的人口結構，亦可預測到人口老化的情況及其帶來的社會問題。由於近年出生率下降，十五歲以下人口僅佔總人口的23.1%，而二十至三十四歲的年青人，則佔30.8%（其中二十至二十四歲佔10.4%，二十五至二十九歲佔11.2%，三十至三十四歲佔9.2%）。再經三、四十年，當後者成為老人後，到時年青力壯、擁有經濟活動能力的社會成員，在供養這群老人時便倍感吃力。退一步說，在十多年後的二零零一年，六十歲以上的人口估計便達一百萬，佔總人口比例15.8%，即每六人當中便有一名老人，其比率不謂不高。而就家庭結構而言，由於核心家庭的興起，每户家庭的平均人口從七十年代的4.2人，降至一九八六年的3.7人。人數較少的家庭，在照顧老人方面的困難較大家庭的大。

4. 老人的經濟情況

老人的經濟情況決定於他們對家人或社會的依賴程度，影響老人問題的嚴重性。

4.1 根據一些社會福利界人士提供的資料，現時香港老人的經濟情況並不理想。公共援助是香港政府為赤貧階層提供的福利救濟，而在現時六萬多個公共援助個案中，約有 63%是六十歲以上的老人。以比例而言：一九八七年領取公共援助的老人人口比例，是全港領取公共援助人口比例的五倍，七十歲以上的比例更達十一倍强。而沒有領取公共援助的老人，其經濟情況亦不令人樂觀。根據香港社會福利署“一九八七年高齡津貼受助人調查報告”中的結果顯示：七十歲以上的老人當中，只有0.5%享有退休金，9.1%要靠政府福利救濟，4.5%以自己的儲蓄過活，其餘的都要依靠家人養活。在這群高齡津貼受助人當中，能夠自力更新的為數不多。當然，能自力更新的，亦不代表其經濟情況良好。在一些調查中見到，有三成的六十五歲以上老人（已過了退休年齡的人士）仍然工作。當中有近三分二是因為經濟困難而被迫繼續工作。另外，這群在職老人中有四成多每周工作五十五小時以上。

4.2 至於日後老人的經濟情況如何，是難以估計的；現搜集了一些數字和社會人士的看法，以供參考。有社會人士指出，香港入息儲蓄率佔全港生產總值百分之二十五，乃全球儲蓄率最高的地區之一。但亦有意見認為，不少儲蓄其實是源自外資或香港的富人。所以這數字難以反映一般市民的儲蓄情況。根據一些研究，有社會人士推斷港人的儲蓄率有下降的趨勢。這似乎與香港盛行高消費風氣，影響市民儲蓄的說法頗為吻合。下表就是顯示港人儲蓄率下降的“香港市民的開支模式。”

香港市民的開支模式

家庭收入	兩星期開支佔每月收入的百分比	
(港元/月)	79 - 80年	84 - 85年
500 - 999	60%	—
1000 - 1499	53%	78%
1500 - 1999	60%	64%
2000 - 2499	53%	62%
2500 - 2999	50%	58%
3000 - 3499	49%	58%
3500 - 3999	49%	53%
4000 - 4499	44%	53%
4500 - 4999	45%	47%
5000 - 5999	44%	48%
6000 - 6999	41%	47%
7000 - 9999	38%	44%

(資料來源：估計自政府統計處與恒生銀行的“家庭開支調查”)

5. 老齡生活補助

對退休/老齡人士的生活補助，主要有由政府提供的社會福利，和根據勞工法例而設立的長期服務金計劃。下面是兩者的簡介：

5.1 社會福利

年老人士可申請的福利津貼可分為兩種：其一是特別需要津貼，另一種是因應受助人經濟需要而設的公共援助計劃。

5.1.1 特別津貼計劃

根據一九七三年社會福利白皮書，政府設立了老弱傷殘津貼，這就是特別津貼的前身。此為一非供款性、基本上不計算入息和資産的津貼計劃。現行的特別津貼計劃為嚴重傷殘人士和老年人提供劃一數額的津貼，其内容簡述如下：

5.1.1.1高齡津貼計劃

這是一項專為老人而設的計劃。凡連續居港滿五年並年滿七十歲的老人，不論其資産和收入狀況，皆可申請領取每月三百五十五元的高額高齡津貼。由於政府有意擴大受惠範圍，現時六十七至六十九歲人士，若其資産和收入未超過指定限額，每月可獲三百一十元的高齡津貼。領取高齡津貼的合格年齡並會分期降低至一九九一年的六十五歲。

5.1.1.2傷殘津貼計劃

這計劃的對象為嚴重傷殘人士，本來與老齡生活補助的關係不大。但自一九八八年四月一日，港府增設一項高額傷殘津貼，為年齡在六十歲以上的嚴重傷殘人士提供每月一千二百四十元的津貼，是一般傷殘津貼的雙倍。

除年齡限制外，高額傷殘津貼的申請人必須居港滿一年，並未曾獲政府或政府補助機構照顧，方符合領取資格。

5.1.2 公共援助計劃

公共援助的歷史可追溯至五、六十年代香港政府的實物救濟。自七十年代，香港政府開始發展保障居民基本生活需要的社會福利，並於一九七一年把公共援助轉為現金援助。

此項社會保障的目的是為最不能自助者提供經濟援助。此計劃的性質亦屬非供款性，惟申請人的經濟狀况須經調查。凡收入不能應付基本需要、居港滿一年以上的居民均有資格申請。以單身人士而言，公共援助的基本津貼額為六百二十元；另代繳租金(最高金額為四百零五元)。除基本援助金外，申請人尚可按個別情況領取老人補助金、傷殘補助金和長期個案補助金。

5.2 勞工法例賦予的保障

5.2.1 勞工法例是香港法律的一個支系，用作處理由於僱主與僱員之關係而引發出來的與法律有關的事情。而僱佣條例，是香港勞工法例中最主要的一項，屬香港法例第五十七章。

5.2.2 根據僱佣條例的規定，長期服務金計劃於一九八六年一月一日實施。

此計劃屬非供款性，款項全部由僱主負擔。主要為一些長期服務於同一僱主而年齡又有一定的僱員，提供一定的保障。受惠的對象原來只及一些為僱主服務多年，而遭受解僱的僱員。條例經修訂後，此計劃擴大其保障範圍至因年老退休、健康理由提前退休和在職死亡僱員的遺屬。

5.2.3 長期服務金對退休人士的保障

5.2.3.1凡年滿六十五歲的僱員，若為同一僱主服務滿十年而退休，可獲發長期服務金。若僱員因健康理由提前退休，其獲取長期服務金的資格是：年齡在四十一歲以下僱員，須服務滿十年，四十一歲的僱員須服務滿九年，如此類推至四十五歲以上，則只須服務滿五年。

5.2.3.2長期服務金的計算方法是：月薪僱員的最後月薪乘以他的三分二年資；日薪僱員則以十八日工資乘以他的年資。兩者的最高限額為僱員的最後十二個月薪金。

6. 退休保障現況

6.1 由前述資料看來，社會福利能為退休人士提供的，只是僅足以糊口的金額；而長期服務金又有最高金額限制，被不少社會人士視為離職補償而已。對於一些認為老人在退休後應享有“能維持自尊的生活”的社會人士，這些由政府訂下的老齡生活補助並不足夠。

6.2 現時不少大型機構都與僱員訂立了退休保障計劃。通常分為兩類：一是指定利益計劃。僱員在離職時，可按其年資取其最後月薪的一定比例。該比例視乎僱員服務年資和離職理由而定。另一種更為普遍的是由僱傭雙方共同供款的公積金計劃。在這種計劃下，僱傭雙方皆按僱員月薪的一定比例，通常是5%至15%，每月供款。僱傭雙方供款比率往往因僱員的年資而有差異，年資長的僱員可享受較多的僱主供款。當離職的時候，僱員可取得累積供款及投資收益，以及部份或全部僱主供款，後者按僱員的年資長短而定。

6.3 截至一九八九年三月，本港共約有七千個退休金計劃。其中指定利益計劃佔八百多個，其餘六千多個皆為公積金計劃。

近二十年來，私營退休保障個案不斷增加：一九八七年的增長率為 18.5%，而一九八八年的則為 25.5%。估計受私人退休保障保護的僱員有六十至八十萬，加上約二十萬的公務員，本港享有退休保障的員工約有八十萬至一百萬。若以全港勞動人口為二百八十萬計算，有大約三分之一的勞動人口有退休保障。

6.4 為加強對私營公積金計劃的監管，港府正草擬法例監管退休金計劃，擬透過設立一個監管機構，確保私人退休金計劃的資產得到適當的管理，維護有關僱員的利益。

7. 社會人士的進一步建議

7.1 不少社會人士都認為公積金計劃能幫助解決退休老人的生活問題。但有意見指出，現時享有公積金的僱員人數太少，若靠私人機構自發地設立，即使再經二、三十年，恐怕仍未能惠及所有僱員，故建議成立强制性的公積金計劃，强迫所有僱員和僱主參與。亦有意見認為，問題在於管理私營公積金機構的穩健程度，建議將所有公積金計劃由中央處理，保障僱員的利益。而也

有社會人士建議設立既强迫又中央的公積金。認為這一來能集二者優點，亦能在不妨礙僱員轉職的情況下，保障其退休後的生活。

7.2　以上的建議，在社會上引起廣泛的爭論。有意見認為成立中央/强制性的中央公積金，會帶來嚴重的經濟後果，倒不如保留現時的由私人公司自願設立公積金，在社會上分散管理，然後加强對它的監管，此外，並在原來的社會福利和勞工法例的基礎上加以改進，以解決老人生活的問題。由於這個問題的影響深遠，社會人士發表了不少意見。當中，有一些是涉及公積金的特性問題。現將公積金的性質和公衆對實行中央/强制性公積金的意見簡述如下：

8.　公積金計劃

8.1　性質與特點

8.1.1　如前述，這種退休保障屬供款形式，通常由勞資雙方負責供款。一般倡議中央/强制性公積金人士，建議勞資雙方每月各自付出相當於該僱員月薪5%的供款，該筆供款會用作投資，獲得的利潤除用以管理公積金外，將連同原來的供款，成為僱員的儲蓄。

8.1.2　由於供款是按僱員薪金的比例訂定，所以，僱員得到公積金數額的大小，亦會與其薪金成正比。有社會人士擔心，這計劃並不能幫助退休後生活最成問題的低薪工人，反而為收入較佳的僱員儲蓄一大筆金錢。

8.1.3　此外，香港没有强大的工會足以和資方有效地討價還價。資方便可透過減慢加薪速度，令資方為勞方付出的公積金供款漸漸被通貨膨脹趕過。除非在勞資雙方外加入政府的供款，否則中央公積金最後僅成為勞方的儲蓄，勞方並不會因為中央公積金而增加收入。中央公積金因此没有起資源重新分配作用。這也是一些社會人士形容中央公積金為“自費午餐”的原因。

8.1.4　公積金被提出作退休保障，然而，其用途往往可及於醫療、購屋或意外等其他方面。也有規定供款滿五或十年，便可取回整筆公積金。惟須嚴格定出僱員取回公積金的條件，方可確保其有效儲蓄，及保證資金運作順利。

8.2　中央性的公積金計劃

所謂中央性的公積金計劃，其“中央性”是指公積金皆交託一個指定的機構代計劃參與人管理。現時香港並没有一個中央性的機構去管理公積金。社會人士對中央性公積金的設立，有以下意見：

8.2.1　支持意見

8.2.1.1以中央來管理的最大好處是保證公積金供款不會因為負責管理的個別公司倒閉而損失。一個指定的中央機構除非是面臨全國/地區性的經濟崩潰，否則一般也不會出現無力償還公積金的情況。這是對公積金受益人的重大保障。

8.2.1.2若實行中央性公積金計劃，可公開讓市民監察公積金的管理，令參與計劃的人可明白公積金用於何種用途，進而保障其有效運用。

8.2.1.3因資金已集中處理，管理人便可控制資金投資在本地或海外的比例。反之，若資金分散於個別管理公司當中，他們可能為了求取更佳回報，紛紛將資金投資往海外，使本地市場缺乏資金。而留於本地的中央公積金，亦可用於借貸，幫助本地基建、社會發展、或其他企業的成長。

8.2.2 反對意見

8.2.2.1如前所述，香港政府現時正草擬法例，劃分退休計劃和僱主業務的資產、並透過和政府監管等方法，確保參與僱員的利益。這既可避免僱員利益因公司業績欠佳而受損，亦可保障管理公司的良好運作。有了監管法例後，私營公積金便更可靠，無必要實行中央公積金計劃。

8.2.2.2一般公積金的管理公司，較之一個壟斷了市場的中央公積金管理機構，更能靈活地投資。分散的投資公司，特別能避過因大規模而致的不經濟(diseconomy of scale)。

8.2.2.3中央公積金會使社會上大量資金屯積在管理公積金的中央機構手上，這機構對公積金的運用便有莫大的經濟干預作用，削弱香港經濟的調整力和靈活性，而且，當資金集中時，個別私人企業的集資能力便會相對地減弱，妨礙本地企業家的成長。

8.2.3 其他的一些考慮

供款的水平

反對推行中央公積金的人士往往考慮到這筆款項為整體經濟帶來的問題。他們認為如管理公積金的機構擁有一批龐大的資金，會影響個別機構和個人在市場的消費和投資能力；此外，中央公積金的運用還會影響香港總體經濟活動、投資的水平和方向。

上述論點的真確程度，需視乎中央公積金的供款水平而定。較低的供款是可以避免中央公積金在整體經濟和金融市場中佔過重的地位。但供款若是過低，則難以起保障退休後生活的作用。由於中央公積金是“自費午餐”，過高的供款額還會影響低薪工人的生活，令他們原來微薄的薪金更不敷應用。

此外，中央公積金的供款水平不應超越原來的公積金供款太多。否則，在修改各種參差的水平為劃一的水平時，可能會遇到不少壓力。

8.3 強制性的公積金

透過強制性手段，政府可規定每一位僱員和僱主，必須參與公積金計劃。現時香港政府並未有法例強制市民參與公積金計劃。而個別私人機構設立的公積金計劃中，一些是強迫僱員參與的，亦有讓僱員自由參與的。市民對強制性公積金計劃的意見如下：

8.3.1 支持意見

8.3.1.1強迫性公積金其實也就是一種強迫性儲蓄。在高消費的社會風氣下，市民為了生活得如他生活圈子中的其他人一樣，便難以理性安排儲蓄和消費的比例，以儲備足夠的金錢作退休之用。而根據一些調查顯示，市民對公積金的設立甚為歡迎，並願意按月供款，可見市民亦接受透過公積金方式來儲蓄。

8.3.1.2而且，在要減低消費的時候，市民可能會首先減少購買進口的奢侈品，這對改善香港的國際收支平衡有所幫助。

8.3.1.3市民即使能自覺地儲蓄，礙於個人的時間、財力和能力的限制，他未必能作得當的投資，來為

自己的資產保值或增值。若其儲蓄能交由一個專職公積金管理的機構代為投資，可增加預期的報酬。

8.3.1.4亦有意見認為，當僱主有權利利用僱員的勞力取得利潤時，僱員憑着一生付出的勞力，亦有權去求取退休後的保障。這正如僱主要為機器進行維修一樣，亦要為人力折舊而付出成本。

8.3.2 反對意見

8.3.2.1各僱主的條件不同，大機構可負擔公積金供款，但中小型機構以低成本經營，利潤微薄，中央公積金的供款恐怕並非他們能承擔的。而且，成本上漲會導致製成品價格上升，令中小型廠家為主的香港製造業在海外市場的競爭力減弱。雖然對公積金的負擔，在長線而言是可以轉嫁至員工身上，但公積金在中、短期產生的影響，可能已是難以回復的了。此外，在不强迫實施的情況下，僱主還可以公積金計劃來維繫勞資關係。公積金的實施與否，宜留待各僱主按其實際情況而自行決定。

8.3.2.2若供款額低於市民願意儲蓄的款項，强制性公積金不會使市民多儲金錢，只會使他們把部份原來自行儲起的錢，以公積金形式儲蓄。相反地，若供款數目比市民願意儲蓄的數目大，消費和儲蓄之間的邊際效益便不相等，削弱了工人薪金原來可產生的經濟效益。而且，由於僱員的勞力不會完全變成自己支配的金錢，供款率高的公積金，便像高稅率一樣，打擊工作動力。

8.3.2.3公積金的設立，會打擊年長工人的工作動力。這些原來仍有生產能力的工人，會因有公積金而不想工作，追求安逸。老人生活的問題反會因此產生。

8.3.3 實行强制性的公積金計劃，有違自由經濟的精神。在僱主自願的情況，他可以公積金作為與僱員維繫關係的一種方法。但若是强制執行的話，就會把由整個社會承擔的責任，强行轉移到僱主身上。僱主其實並沒有承擔的義務。

8.3.4 其他的一些考慮

福利的負擔

支持實行强制性中央公積金的論據為：社會上有一批原來可靠自己年輕時的儲蓄以解決退休後生活的人士，在其擁有經濟能力時，因不能理性地儲蓄，以致退休後要依靠社會其他人士來供養。如這批人士為數龐大，在社會上造成沉重負擔，强制性的公積金便有其設立的道理。反之，則無需以行政措施來規範整個社會的儲蓄模式。

但要提出的是：對老人的福利支出並不會因為實行强制性的公積金計劃而完全省去，因社會上仍有一批低薪、或沒有固定收入的人士，無論他們怎樣努力儲蓄，也難以支持退休後十多年或更長的生活。對於這批不能自助的人，就必須靠源自稅收的福利來幫助，透過社會資源的再分配，才能維持有一定水平的生活。現時用於老人的福利開支估計已逾十億港元，强制性公積金計劃僅是減輕福利負擔的一項建議。

9. 把“退休保障”列入基本法作為居民權利的問題

有建議把“退休保障權利”這六個字列入基本法條文第三十六條中，使此條條文變成：“香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障權利受法律保護。”

9.1 支持意見

9.1.1 支持列“退休保障”入基本法的人士認為，社會福利制度只能幫助最不能自助的人，未及退休人士的生活保障。所以，雖然《基本法(草案)》第三十六條中已列明居民享有社會福利的權利，亦要規定有“退休保障權利”，以進一步保障居民。另有人認為，基本法的性質近似憲法，所以應原則性地包括退休保障在內。從中華人民共和國憲法中，亦有先例可援，在其第四十四條亦有“退休保障”的字眼。

9.1.2 “退休保障”的規定，並不會直接引致有強制性的中央公積金在社會中實施。這項規定亦不與支持推行其他形式退休保障的意見產生矛盾。

9.2 反對意見

9.2.1 列入“退休保障”的規定，雖然表面上與強制性中央公積金沒有直接關係，但該條文會被詮釋為一項憲制性的規範，令原來不欲參與公積金的人士被迫加入中央公積金計劃，因而削弱私營機構的自主性和靈活程度。

9.2.2 退休保障屬福利或勞工範疇。而在《基本法(草案)》中第一百四十四和一百四十六條已賦予未來特別行政區政府足夠的靈活性去改進原來的福利和勞工政策，故無需將之列入第三章中。

9.3 其他的一些考慮

9.3.1 《基本法(草案)》中第一百四十四和一百四十六條為改進現時的福利和勞工政策確已留有空間。而是否將“退休保障”列入第三章，似乎變成一種對“退休保障”是否居民基本權利的一種判斷。但是否肯定“退休保障”為居民權利，對退休保障的設立，並沒有必然關係。因根據第一百四十四和一百四十六條，上述政策，是留待特別行政區政府自行決定的。

9.3.2 在基本法中列入“退休保障”的規定，與實行公積金計劃也沒有必然關係。退休保障的形式有多種，除了前述之外，還有一種以稅項作資金來源的國家長俸(state pension)制度。其做法是以部份稅收撥給老人，作其生活費用，是“這一代供養上一代”的制度。

至於日後特別行政區若在設立退休保障時，將實行何種退休保障，也得要由當時訂立法例予以具體規定。

10. 結語

面對社會上人口老化的問題應如何解決，這實在是一個需要認真考慮的問題，它的性質超越了福利和勞工的層面，而與整個社會的發展掛鈎。上文除陳述對成立退休保障計劃的一些正反意見外，並試圖整理出一些原則性考慮點，希望能幫助對這問題的討論。

政制討論的發展過程

—目　錄—

1. 前言

2. 政制方案產生的背景

3. 北京事件對政制問題討論的影響

4. 《基本法(草案)》諮詢期提出的方案

5. 方案內容以外的討論

6. 結語

1. 前言

自一九八五年《中英聯合聲明》生效以來，至一九八八年四月《基本法(草案)徵求意見稿》公佈，及至一九八九年二月《基本法(草案)》公佈，市民一般都比較關心將來的政治體制設計，其中又以行政長官與立法機關的產生方案較受各界重視。有關的討論集中在各種選舉形式的採用、其開始時的混合比例、及依循甚麼程序發展到某一種形式。由於建議的產生方案頗為繁多，為方便各方面了解各個方案的產生背景，本報告將簡述政制討論的發展過程，對各個產生方案建議及政制發展步伐的意見，則分別於“行政長官與立法機關的產生方案”及“政制發展步伐”兩份報告分別詳述。

2. 政制方案產生的背景

2.1 《基本法(草案)徵求意見稿》未公佈前，各界對將來政制的產生的討論最為激烈，一度曾出現四十一個完整（包括行政長官及立法機關的產生建議）的政制產生方案。至一九八七年八月在起草委員會第五次全體會議上，政制專題小組提交了基本法第四章大部份條文的初稿，而第四十五條及第六十七條有關行政長官的產生及立法機關的組成和產生等條文則仍待草擬。至一九八八年四月徵求意見稿公佈前，社會上較少提出新方案，各界主要就已提出的方案進行綜合和歸納，並作出補充及修訂，此階段起草委員會便着手對第四章中“待擬”的條文作進一步研究。由於關於行政長官和立法機關的產生方法意見紛紜，起草委員會政制專題小組決定將各種不同意見寫成幾個方案。

2.2 一九八八年四月二十八日《基本法(草案)徵求意見稿》公佈，有關行政長官和立法會的產生辦法的意見，被整理成為五個行政長官產生辦法方案和四個立法會產生辦法方案，分別收錄於附件一和附件二。至於第一屆政府和立法會的產生辦法則列於附件三之內，以諮詢港人意見。

2.3 《基本法(草案)徵求意見稿》公佈後，隨即展開第一次為期五個月的諮詢。在五月至九月期間，市民對政制的討論仍很熱烈，惟這時的討論較為集中，直至諮詢期結束，綜合諮詢所得，社會上對政制的發展大抵有三類意見：

① 沒有既定發展程序，只按客觀環境逐漸發展為民主的政體；

② 有既定發展程序，以投票率來衡量市民的政治成熟程度，並作為引入一人一票直接選舉的引發點；

③ 有既定發展程序，以屆數規定逐步發展的步伐，並在基本法內寫明確實的發展時間表。

2.4 第一次諮詢期結束後，起草委員會政制專題小組面對的是一九八九年一月舉行的第八次全體大會，及後來二、三月間舉行的人大常委會，屆時政制專題小組只能提交一個方案供人大常委會通過。有鑑於此，草委、諮委及各界人士都積極對話，為尋求一個令各方較能接受的方案。

2.5　起草委員會政制專題小組會議於十一月十九日至二十二日在廣州舉行，會上小組其中一位召集人查良鏞委員提出了一個政制的協調方案，但由於港人未能達成統一方案，故會議未有就每個方案逐一研究，改為以一九九七年後香港特別行政區每屆政府為討論基礎，討論得出的結果接近查良鏞委員所提出的方案，會議稱之為“主流方案”。“主流方案”於一九八九年一月九日至十五日舉行的起草委員會第八次會議上獲得通過，成為《基本法(草案)》中的政制方案。與此同時，是次會議又通過了查濟民委員有關全民投票的修訂提案。

2.6　十二月期間，共有十四個團體對政制專題小組通過之“主流方案”作出回應，它們包括工商專業界諮委(即89人)、38位文教界人士(38人)、香港政府華員會、香港大學畢業同學會、香港工會聯合會、港九勞工社團聯會、新香港學會、香港民主協會、查濟民、民主政制促進聯委會(190人)、勵進會、傑出青年協會、港人協會及香港專上學生聯會。除了後五個方案外，其他九個團體均對其原來提出的方案作出修改，或針對“主流方案”提出了修改建議。

2.7　一九八九年二月二十一日全國人民代表大會常務委員會通過由起草委員會提交由“主流方案”及全民投票修訂案組成的政制方案，亦即目前《基本法(草案)》內的政制產生部份，方案內亦包括了行政長官及立法會根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則，最終達至全部由普選產生的目標。

2.8　全國人大常委會於公佈《基本法(草案)》當日亦宣佈自公佈日起至同年七月底，在香港和全國其他地區廣泛徵求意見。基本法諮詢委員會再次受托在港展開對草案的全面性諮詢，是為第二次諮詢。諮詢委員會所訂的草案諮詢期原訂於六月三十日結束。

3.　北京事件對政制問題討論的影響

3.1　北京事件對諮詢工作的影響

3.1.1　五、六月間中國內地發生的一連串事件，在香港社會引起了很大反應，致使諮詢工作無法如常進行，因此諮詢委員會執行委員會在六月七日宣佈暫停所有諮詢活動。但在這期間，秘書處仍然繼續收集和整理意見的工作。

3.1.2　七月十日諮詢委員會主任、副主任及秘書長應姬鵬飛主任邀請，到北京就如何進一步在香港進行《基本法(草案)》的諮詢工作舉行了會談。會談中，姬主任重申中國政府對香港的政策不變，並將提請人大常委會適當延長《基本法(草案)》在香港的諮詢期，而原訂提交人大審議通過基本法的日期將不變。七月二十日執行委員會召開會議，認為香港社會內部已逐漸恢復對基本法起草工作的關注，並體會到“一國兩制”是香港未來唯一現實的安排，以及基本法對香港未來發展的重要性，因此，決定自當日起全面恢復諮詢工作。同時，諮詢委員會亦得起草委員會通知，延長諮詢期至一九八九年十月三十一日止，而各專責小組亦隨即恢復會議及就各問題進行討論。

3.2 北京事件對政制考慮的影響

各界就六月期間中國內地發生的一連串事件對政制設計的考慮有不同的反應。

3.2.1 認為應加快政制發展步伐的意見

3.2.1.1從香港人對北京事件反應之强烈，表示了香港人有誠意參與社會事務及有投入感，市民的政治意識亦有提高，故可考慮加快民主步伐。

3.2.1.2北京事件令港人意識到要保障人權與自由，民主政制是不可缺少的，因為只有通過民主政制，執政者才能在憲法上和實際的政治利益上，反映和尊重人民的意願。

3.2.1.3由於北京事件令港人對中國的信心大減，除中港關係緊張外，還有種種客觀環境致令港人信心跌至低點，要恢復香港人對前途的信心便只有加速政制的民主步伐。

3.2.1.4有建議香港人應致力使香港全面民主化，行政長官由港人直選，立法機關成員亦全部由公民普選產生。這樣的一個政府，才能有力抵抗來自中國的干預。

3.2.2 認為發展步伐不應受影響的意見

3.2.2.1北京事件不應對政制發展的考慮構成影響，因為北京事件是一獨立於香港政制發展的事件，香港的政制發展是需要各種客觀社會條件配合的，目前香港仍未有足夠的社會條件，故不可能於短短幾年內推行急速的民主改革，而應堅持循序漸進的原則。

3.2.2.2當時群衆情緒尚未能轉化為深入、理智而又有承擔的公民意識，在無能感日益增加之下，群衆很容易回復過往對政治的冷感，而激動的群衆情緒可能衍生為政治領袖激進化，亦可能令更多有意從政的人却步。加上人們支持民主化以抵禦中國干預的概念，乃建立在主觀的心理層面，客觀方面仍然有許多不利於真正民主化的因素。

3.2.2.3港人在北京事件的反應顯示出港人對內地所發生的事過於情緒化及敏感，將來未必可以成熟地在一國兩制下發展民主政制，而且加快政制發展可能會激化對抗中國的情緒，因此估計中國不會接受加快發展步伐的建議。

3.2.2.4香港人當前的反應甚為情緒化，不適宜討論政制發展的問題，因此，基本法最好不列明未來政制的細節，只訂出一些大原則，讓一九九七年後的政府根據當時情況決定政制發展的步伐。

3.2.3 其他意見

3.2.3.1民主政制是符合香港長遠利益的，然而從實際的角度出發則不應因北京事件帶來的衝擊而盲目地要求加速民主發展步伐，反之應仍堅持循序漸進的原則，以保持香港的繁榮安定為前提。而北京事件使港人更體會到自己要好好掌握將來的前途。

3.2.3.2目前港人的確出現一種不信任中國政府的情緒，故港人要求政制加速民主化，以期將來特別行政區政府能抗衡將來中央政府所施加的各種壓制，這是完全可以理解的。但這種“民主抗共”的想法是不切合現實的，因為中國恢復對香港行使主權後，香港便是中國管治下的一部份。中國政府允許“一國兩制”，並不容許“兩制”之中產生對抗與相互牽制，故從現實出發只能在“一國兩制”的原則下發展一套切合港人願望又能得到中國政府接納的政制。

3.2.3.3香港只有穩定，才有繼續發展的動力，所以在考慮加速政制發展步伐時宜再深思熟慮，如果在政制銜接上產生問題，帶來社會的不安，更非容易彌補。

4. 《基本法(草案)》諮詢期提出的方案

4.1 自二月《基本法(草案)》公佈至北京事件發生前，政制產生方案的討論主要集中於對《基本法(草案)》內的政制產生部份，及在本報告第2.6所提的十四個方案。期間十個團體，包括38人、香港工會聯合會、香港民主協會、三方學會、香港政府華員會、港九勞工社團聯會、港人協會、大學畢業同學會、勵進會和新香港學會更組織起來，試圖協調出一個各方面都能接受的政制方案，此十個團體被稱為“中間派”。四月二十六日中間派協調出一個政制產生方案，並提交起草委員會。 與此同時中間派亦不斷邀請“工商專業界諮委”(89人) 及“民主政制促進聯委會”(190人)進行對話，尋求更多共識，以助協調。四月二十八日工商專業界諮委亦向起草委員會提交一個最新的89人方案。五月二十四日香港政府的行政與立法兩局的非官守議員亦提出一個新的“五五方案”。六四事件發生後，諮詢期延長至十月底結束，對政制方案的討論又活躍起來，在這段時間內，有三個新方案推出。首先是八月三日由民主政制促進聯委會修改其原方案，提出一個新190人方案；八月二十九日新香港聯盟推出一個一會兩局方案；九月十六日由工商專業界諮委、190人和中間派提出作為協調基礎的四四二方案。十月十七日香港華人革新會又提出五三二方案，十月三十一日香港工會聯合會亦提出一個立法兩局制方案，此兩個方案都是以融合先前提出的各個方案特點而提出的。連同《基本法(草案)》的政制產生方案及38人仍堅持其原先提出的38人方案，第二次諮詢期內較受各界關注的方案就共有十個。十個方案的詳細內容及各方面對其評論詳見“行政長官與立法機關的產生方案”一文。

4.2 這些方案很多是從以往的方案發展出來的，有些方案原先建議的發展步伐較快，但有一些經過與其他團體協調後提出的新方案所建議的發展步伐反而比原來方案所建議的步伐為緩慢。很多支持一個方案的團體或人士，同時亦支持其他方案，而這些方案又是相互排斥的，但又有些是相容的。有些團體提供了新的方案後，仍然保持原有的建議。也有很多人士，同時是多個團體的成員，而這些團體同時或先後贊成過幾個不同的方案。

4.3 各方面對這些意見的反應既多又分歧，在七、八月後，意見則集中於下半階段諮詢期提出的三個方案：五五方案、一會兩局方案及四四二方案(新協調方案)。

4.4 五三二方案及香港工會聯合會提出的立法兩局制方案是上述三個方案的修改建議，其中五三二方案更只對立法會的產生方法提出建議。而由於這兩個方案在諮詢期結束前幾天才公佈，故對這兩個方案的評論亦不多。

4.5 至於新190人方案及其他幾個方案，皆於第一次諮詢期提出過類似的意見，因此對這些方案的意見在這次諮詢期並不多。

5. 方案內容以外的討論

在討論各個方案內容的同時，各界對方案提出的時間及對達成共識的目標、手法、作用及反作用亦有爭論。

5.1 提出的時間

5.1.1 有意見認為一些方案提出太遲，有的在諮詢後期提出的新方案，對一向的討論有所影響，而且市民亦缺乏足夠時間對新方案作出詳細討論。

5.1.2 亦有意見認為意見的表達不在於遲或早，只要在諮詢期內提出便合乎規定，否則諮詢期的設立便變得沒有意義，再者起草委員會亦不會因方案提得晚而不接納一個成熟的方案。

5.2 與草案方案的差別

5.2.1 有意見認為，一些在這諮詢期提出的方案與《基本法(草案)》所列方案相距甚遠，有違原來諮詢的誠意。

5.2.2 有意見則認為草案所列的仍不是定稿，提出新的建議，並無違反任何規定，而且提出更多的意見只會對起草工作有利。再者，較遲提出的方案多是融合了先前所提出的方案的優點而產生的，故其參考價值可能更高。況且，七、八月後提出的方案，均與草案的方案有基本的分別。

5.3 共識的意義

5.3.1 對共識的追求，有意見認為是非常重要的，因為這代表了各方面能以互諒互讓的態度來解決問題，是實行港人治港重要的第一步。

5.3.2 但另一方面，有人却擔心"共識"並非真正是香港多數人的共同見解，而只能代表那些有份參與的人的共識，但却被渲染為全港市民的共識。

6. 結語

經過四年多來對政制產生方案的討論，至今所提出的無論是原方案、舊方案修訂稿，或是新方案，都吸納了過往討論的經驗及考慮的因素，使討論更加全面、深入及成熟，這些意見肯定會為起草委員會考慮政制的產生方法時提供了不少有用的參考。

行政長官與立法機關的產生方案

— 目 錄 —

1. 前言

2. 38人方案

3. 中間派方案

4. 89人方案

5. 五五方案

6. 新190人方案

7. 一會兩局方案

8. 新協調方案

9. 五三二方案

10. 香港工會聯合會方案

11. 其他方案

12. 結語

1. 前言

1.1 基本法的討論一直集中於未來的政制設計，而其中又以行政長官與立法機關的產生較具爭議性。討論政制的產生部份，基本上可分為兩個問題，一是起步點及終點的問題、一是期間的發展步伐。本報告旨在詳述各個產生方案的具體建議，及對各個方案的有關評論，而另一報告“政制發展的步伐”則會仔細分析各種發展步伐的建議。

1.2 本報告將詳細地處理近期較受注視的九個方案（對《基本法(草案)》的產生方案意見見諮詢報告第三册“條文總報告”附件一、二及附錄部份），其中包括：38人方案、中間派方案、89人方案、五五方案、新190人方案、一會兩局方案、新協調方案、五三二方案及香港工會聯合會方案。另外，是次諮詢期內收集到的其他方案亦作介紹。

2. 38人方案(1987年7月)

此方案由38位文教界人士提出，於一九八八年期間38人曾針對主流方案作出修改建議，但同時仍堅持原於一九八七年提出之方案。方案倡議人更於這次諮詢期內重申其方案的重點。

2.1 內容

2.1.1 立法會

方案建議立法會通過兩種以不同辦法劃分選舉組別的選舉產生，即分區選舉和功能分組選舉(前稱“職業分組選舉”)。每個選民，都有兩次投票權，即按其住區參加地區選舉，並按其職業(或社會功能)參加功能分組選舉。

至於兩種選舉所佔席位的比例，則建議功能選舉佔三分之二，地區選舉佔三分之一。

2.1.2 行政長官

方案建議行政長官由一個“行政長官提名團”提名，全民投票選舉產生。提名團的席位，由工商金融界、專業界、勞工界、原政界人士 (即原立法機關成員、香港地區全國人大代表及政協委員)選舉產生，各佔四分之一。

2.2 設計的基本原則

2.2.1 既民主又能平衡各階層利益

有意見認為，此方案能平衡各階層利益和意見，又可循序漸進地實現政治民主化，維持香港的穩定繁榮和高效率的政府。

有意見又認為，以“一人兩票”辦法產生立法會，一方面可充分反映全體選民的意志，符合社會對發展民主的要求，同時又保證了人數不多但對社會有較大影響力的功能組別代表席位。而另一方面如果功能組別的範圍和選舉辦法維持目前立法局的一套，那末要大幅度增加這類席位的時候，難免會引起社會上激烈的争議，而這類席位的長期存在將被視為政制民主化的障礙，“一人兩票”這個建議，却能提高功能組別選舉的民主程度和認受程度，

但同時又保障了席位的均衡分配。

亦有意見認為，此方案所提的選舉行政長官辦法，既可以讓全體選民參與，同時又能平衡各階層的意願。

2.2.2 不預先規定將來的發展

有意見認為，此方案使香港特別行政區在一九九七年後維持長期穩定的政制，並不預先規定日後政制發展的“時間表”或最終目標，這是此方案與《基本法(草案)》的一個重要分別。

3. 中間派方案(一九八九年四月二十六日)

此方案由十團體聯席會議提出，十團體包括38人方案、港九勞工社團聯會、香港工會聯合會、三方學會、大學畢業同學會、香港民主協會、香港政府華員會、香港勵進會、港人協會和新香港學會。

3.1 內容

3.1.1 立法會

3.1.1.1 第一屆共有議席六十二席，其中以普選產生的佔二十席 (32.26%) ，其餘四十二席由功能組別選舉產生：包括工商、專業和基層三個組別，各佔十四席。

3.1.1.2 第二屆共有議席七十二席，其中普選產生的佔三十席 (41.7%) ，功能組別選舉的席數及分配不變，即四十二席。

3.1.1.3 第三屆共有議席八十四席，其中普選產生的佔四十二席 (50%) ，功能組別選舉的席數及分配不變，即四十二席。

3.1.2 行政長官

3.1.2.1 第一屆由四百人組成的推選委員會中的四十人 (十分之一) 聯名提名後，經半數推選委員贊成通過。

3.1.2.2 第二屆／及以後

經由八百人組成的選舉委員會中的五十人 (十六分之一) 聯名提名，再由半數選舉委員會贊成通過。

3.1.2.3 第三至五屆的安排有以下兩種選擇:

3.1.2.3.1 以時間表明確規定行政長官於第三屆 (二零零七年) 開始以普選產生。

3.1.2.3.2 在第二屆行政長官任內，由立法會檢討是否於下一屆普選行政長官。如立法會以半數以上否決3.1.3.3.1,則繼續每屆作上述的檢討，直至下屆普選行政長官的規定不被否定；但以普選產生行政長官最遲的日期是在第五屆。

3.2 設計的基本原則

有意見認為此方案既符合民主原則，又能夠照顧到實際環境，有穩定社會及平均各階層利益之好處。此方案建議的起點合符民主原則，有利於給予港人信心及高度自治、港人治港

等的目標。市民的教育水平日漸提高，對政治的參與意欲亦有所增加，因此未來政制的設計既要滿足這種要求，但另一方面亦要顧及尚未完全成熟的政治經驗，此方案正好有民主成份，又能顧及香港的實際情況，在過渡期間允許以間接選舉選出部份立法會議員及行政長官，有穩定社會之作用。加上此方案有一定的時間表及有彈性的檢討機制，最遲第五屆便以直選產生行政長官，這樣既可照顧不定的社會發展，又可把未知之因素及不穩定因素減至最低，不至把目前的爭議一直拖延至過渡期及一九九七年後，這樣可增加此方案的可行性及認受性。

4. 89人方案(1989年4月28日)

此方案由89位工商專業界諮委提出。原方案於一九八六年八月提出，其後不斷有補充及修改，而於第一次諮詢期，亦有不少意見是就此方案提出。至今次諮詢期，89人除提出此方案，亦與其他幾個團體進行協調，並共同提出“新協調方案”。

4.1 內容

4.1.1 立法會

4.1.1.1 第一屆立法會共五十五席，其中十五席由直選產生，二十五席由功能團體產生，其餘十五席由選舉委員會產生。

4.1.1.2 第二及第三屆立法會共六十五席，直選議席增至二十五席，功能團體及選舉委員會議席不變。

4.1.1.3 第四屆立法會共八十席，直選議席增至四十席，功能團體及選舉委員會議席不變。

4.1.1.4 未來政制發展則採用“引發點”方式決定，就是當立法會選舉投票人數達到具資格選民數目的一定比數時，亦即市民的政治參與及社會政治條件成熟時，可經由一人一票方式選舉行政長官，屆時立法會全部議席亦應由普選產生。

4.1.1.5 方案亦不反對採用全民投票方式以決定未來政制發展，但須規定最少百分之五十合資格選民參加投票，方可接納其結果，毋須在《基本法(草案)》內詳加的規定。

4.1.2 行政長官

4.1.2.1 由提名委員會提名，由選舉委員會選出行政長官。

4.1.2.2 提名委員會由選舉委員會互選產生。

4.1.2.3 至於其發展則採用“引發點”(或全民投票)的機制。

4.2 設計的基本原則

4.2.1 符合循序漸進之原則

有意見認為，此方案符合循序漸進的原則，且能提高政府運作的效率，更考慮到初期新舊政制轉接之敏感階段，增强其穩定性。

4.2.2 選舉委員會選舉

有意見認為，除直選和功能團體選舉，應保留第三種選舉，選舉委員會的選舉方法有利於

發掘和提名一些具專門知識並對政府運作有貢獻的人才，而這些人才又未能經由功能團體或地區性普選途徑以晉身立法會。同時若行政長官在提名這類議員作候選人時能提出意見，可增强行政立法兩者間的聯系。

4.2.3 提名委員會

有意見認為，由提名委員會提名行政長官候選人可協助產生有足夠資格的候選人參與選舉。

4.2.4 引發點

有意見認為，對香港政治改革的時間，不應作硬性規定，而應根據港人政治參與的情況而定，一個民主制度是否可以成功地推行，要視乎公民教育和市民的參與。若採用上述規定的全民投票或時間表，都流於生硬，產生過早或過遲改革的毛病，使香港未來政制不能根據客觀條件而作合理的發展。“引發點”機制包括了上述三種方法的長處，卻没有它們的短處。“引發點”的方法充滿彈性，能令香港民主政制發展根據客觀情況，特別是根據港人參與政治的興趣而定，而且讓香港下一代有機會自作決定。

5. 五五方案(1989年5月24日)

一些團體及社會人士，在年中提出了一個五五方案，此方案源自香港政府行政立法兩局的非官守議員。方案建議牽涉到一九九七年前後的政制發展。

5.1 內容

5.1.1 立法會

立法會每屆任期四年。一九九一年立法會共有六十席，其中二十席由直選產生、二十席由功能組別產生、二十席委任及由官員出任。一九九五年仍維持六十席，其中不少於五成由直選產生，不多於五成由功能組別選出。至一九九九年將議席增至九十席，六十席由直選產生，三十席由功能組別產生。至二零零三年，九十席議席全由直選產生。

5.1.2 行政長官

行政長官每屆任期四年。行政長官於二零零三年前可由選舉委員會產生，但該委員會成員人數應盡量擴大，即八百人。第一屆行政長官的推選委員會的組成不應與第二屆行政長官選舉委員會組成有所不同，應有廣泛代表性，並以民主程序選任，而選舉委員會各組別及屬下組別亦應採此原則。至於其提名程序則應盡量減少限制，並予公開，建議五十位委員會成員便可提名候選人，而候選人及推選人姓名亦應公佈，讓市民知悉。行政長官應以絶對多數而非簡單多數方式選出。

不遲於二零零三年，行政長官須由普選產生，而提名程序則應公開，建議可由立法機關十分一成員提名，或由一千名合資格選民提名。

5.2 意見

5.2.1 設計的基本原則

5.2.1.1 符合民主原則

此方案較其他方案民主，因為它容許更全面的普選，亦能配合港人治港的原則。另外，此方案建議在一九九七年之立法會直選比例佔一半以上，行政長官最終經開放式提名，然後由普及選舉產生。再者，此方案是從港人利益出發，符合港人意願。亦有意見認為，此方案明確規定最終達致民主。有全民普選產生的立法會才能對行政機關起適當的制衡作用，並有協調與夥伴式的合作，有利於香港的繁榮進步。

5.2.1.2 使立法會具代表性

此方案建議立法會議員全由選舉產生，這樣才能有充份的代表性，保證將來能實踐《中英聯合聲明》所載的基本原則，即有具代表性的港人治港及達致高度自治。

5.2.1.3 發展步伐明確及穩定

此方案所提的發展步伐符合循序漸進及穩定的原則，起步適中，最終切合民主加速的設計。又有意見認為,此方案較其他方案所建議的發展步伐快,但又不至新190人方案那麼急速，發展步伐最為恰當，這可使民主化在香港出現時不會因推行過急而出現銜接上的不協調，更可免除因突然加快政制步伐，而引致中港兩地不安，或令資本家離開香港。亦有意見認為，此方案融合了各方共同接受的原則，例如最終達致普選、立法會一院制等。此方案亦提供了符合順利過渡、在最少變化下過渡至直選的發展步伐。再者，此方案相對其他方案提出了一個確定的時間表，不需將檢討時間留在往後的年份討論。固定的發展時間有利於安定繁榮，且可按需要隨時檢討，不必寫明某年作出檢討。另有意見認為，此方案更有容許將來作多方面改變之利。

5.2.1.4 切合香港的社會

有意見認為，香港在過去百多年來雖然受著殖民地式統治，市民没有多大機會直接參與政治。但隨着時代變遷，教育水平不斷提高，政府亦積極推行代議政制，香港市民已逐漸意識到香港的前途須由每一個市民去參與及承擔，而“五五方案”正提供這機會給市民。對民主要求甚渴之人，此方案固然慢了點，但為照顧到思想較為保守的人，不失為一個可被各方接納的方案。

5.2.1.5 其他

5.2.1.5.1 此方案融合了兩院制的精神，就是一九九五年立法會可達到直選與功能組別選舉各佔一半，故可達致互相協調，不會出現對峙的局面。

5.2.1.5.2 此方案內容簡單、清晰，容易使人明白。

5.2.1.5.3 此方案符合《中英聯合聲明》。

5.2.1.5.4 一九九五年立法會成員已經有一半由功能組別產生，令立法會有足夠社會經驗的人為之服務，提高其工作效率。

5.2.2 批評意見

5.2.2.1 發展步伐過速

這方案建議的直選議席增加過速，違背了循序漸進及銜接的原則。政制的發展應考慮到各種社會現象及社會條件，但從過往市民參與選舉活動的冷淡現象可見，香港市民未有成熟

的政治意識，加上香港的立法局一直没有直選的傳統，在這情況下過急推行及擴大直選議席，是非常危險的，一則無法保證議員的質素，嚴重影響立法會的正常運作，二則會使香港的政治及社會陷於一個極動盪不安的局面。因此這方案所建議的發展步伐是缺乏客觀依據、不切實際，影響香港平穩過渡的。

5.2.2.2 不應硬性規定發展步伐

一個民主的政制設計應讓將來特別行政區政府自行決定其發展步伐。為穩定過渡期的政制，可考慮於第三、四屆時，讓特別行政區政府按當時社會的發展及條件自行決定。若政制的發展步伐只以現時的社會條件去估量而定立一個百年之策，這是不可能的。

5.2.2.3 方案過於保守

此方案過於保守，因為特權階層仍操政治權力，使民主步伐減慢。有意見認為，應將由功能組別産生的議席一次過完全取消，因為若以漸進方式將這些議席取消，可能會面對先取消哪些功能組別議席的困難。另有意見認為，此方案建議的直選比例偏低。亦有意見認為，應於第一屆起普選産生行政長官，不應推遲至二零零三年。

5.2.3 建議

5.2.3.1 重新考慮一九九五年後之議席分配，並以一個科學的民意調查，準確地探討市民對民主化步伐的意見。

5.2.3.2 一九九五年立法會一半議席應由普選産生。

5.2.3.3 一九九五年應檢討一九九七年後立法會的組成比例。

5.2.3.4 二零零三年的立法會議席維持六十席，不應以比例制度設太多議席，因太多議席會弄至意見紛亂，減低效率和代表性。

5.2.3.5 將一九九一年立法會直選議席增加至一半，一九九五年的立法會議席則全由直選産生。但若此方案被視為過於急進，便退而支持“五五方案”内之建議。

5.2.4 待澄清問題

此方案未有明確規定産生行政長官之選舉團的組成方法。

6. 新190人方案(1989年7月21日)

此方案由民主政制促進聯委會提出。此方案對一九九七年前之政制發展亦有建議，在此一併列出以供參考。

6.1 内容

6.1.1 立法會

一九九七年全部議席由直選産生，同時，建議一九九一年有二分之一直選議席，而一九九五年則全部議席由直選産生並過渡至一九九七年。

6.1.2 行政長官

一九九七年前以直選方式産生。

6.2 意見

6.2.1 設計的基本原則

一九九七年前便全部以直選產生，才是真正體現民主的制度。民主政制可以保障行政、司法和立法的分權與互相制衡，避免出現獨裁的政權，而缺少民主的政制，則使三權分立和制衡等無法實施，人權與自由的保障亦缺乏有效基礎。

亦有意見認為，此方案可加速民主步伐，增强市民參與及對香港的歸屬感。又有意見認為，香港未來的政治體制是需由港人領導的，領導者必須由香港大多數人直接選舉出來。還有意見認為，近來香港發生的事，使香港人的公民意識漸趨成熟，故此方案所建議的最為理想。

6.2.2 批評意見

實行民主制度，並不等同將所有議席都由直選產生。香港是一個國際化大城市，社會是否繁榮，其中一個很重要的因素就是能否吸引外來投資及維持社會穩定。政制發展速度過快，無可避免地令整個社會出現動盪不安的局面，因此，這種政制改革是對社會發展沒有好處的。

7. 一會兩局方案（1989年8月29日）

此方案由新香港聯盟提出。

7.1 內容

7.1.1 立法會

7.1.1.1 香港特別行政區的立法機關由一地區選舉局及一功能選舉局組成。

7.1.1.2 地區選舉局與功能選舉局均以間接和直接方法選舉產生。

7.1.1.3 地區選舉局在最廣泛的選民基礎上選舉產生。第一、第二屆規定至少半數席位由分區直選產生，其他席位則來自區域組織。功能選舉局由社會上的主要功能界別選舉產生。

7.1.1.4 立法會第三屆及以後的具體組成方法可由香港特別行政區按當時的社會情況，依立法程序，就功能選舉局內的各界別團體劃分，及地區選舉局內的直接間接選舉比例，自行加以修訂，取消草案內的所有"機制"和"時間表"的限制，中央也不參與。

7.1.1.5 所有法案、法例均要分別在兩局取得多數同意後，方為有效。

7.1.1.6 為保持現有運作效率，兩局不單獨設置工作委員會。立法會所有委員會由兩局以同等數目的成員組成。

7.1.1.7 同一人不能同時兼任兩局議員。

7.1.1.8 合資格選民在每屆立法會選舉中只能投票一次。

7.1.1.9 每局可由大約三十至五十人組成。

7.1.1.10 兩局出現不一致時的解決辦法

當立法會兩局就一法案投票不一致時，可由行政長官委任兩局成員組成一協調委員會，就兩局的分歧提出解決方案，方案再交兩局投票複決。在複決前有冷靜期，期間廣泛諮詢民

意。如複決結果仍有僵持，則可參考下列之解決方案：

方案(一) 在基本法內指定兩局其中一局有複決權，如該局複決時以三分二票數通過，則該法案即作為立法會的決定。

方案(二) 與方案(一)相同，惟規定複決通過法案的票數為四分之三。

方案(三) 基本法內不指定哪一局有複決權，保持兩局對等的地位，而讓兩局出現意見不一致時，贊成法案的一局有複決權。複決通過法案的票數的規定，可參考方案(一)及(二)。

方案(四) 與方案(三)相同，惟引用複決程序的決定權交行政長官，以防止濫用。

方案(五) 由兩局舉行聯席會議，共同投票複決。可規定如法案獲聯席會議過半數票贊成，則作立法會通過法案。

方案(六) 與方案(五)相同，但規定該法案須得聯席會議三分之二票數通過，方可生效。

方案(七) 草案內的有關規定已經足夠，毋須另訂程序。因《基本法(草案)》對緊急狀態和有關立法機關未能通過財政預算的情況，已有適當的安排，故毋須另立程序解決其他僵局的情況。立法會因內部意見不一致而未能通過法案，是民主議會運作下必然會發生的。在兩局相互都有否決權時，有利大家能在互相尊重下，尋求妥協。

方案(八) 當兩局就某一法案、議案的投票結果不一致時，如行政長官認為該法案、議案影響廣泛，可宣佈解散立法機關，並即舉行改選立法會。

方案(九) 當兩局就某一法案、議案的投票結果不一致時，如行政長官認為該法案、議案影響廣泛且情況急切，可將該法案、議案提交全港合資格選民投票決定。

方案(十) 當兩局就某一法案、議案的投票結果經兩次表決後也不一致時，如行政長官認為該法案、議案影響廣泛且情況急切，則行政長官可會同行政會，頒佈該法案為法律。

7.1.2 行政長官

7.1.2.1 行政長官候選人由一提名委員會推舉。

7.1.2.2 第一、二屆行政長官由選舉委員會選舉產生，第三屆開始可由全港合資格選民以一人一票直接選出。

7.2 支持及反對的意見(由於對此方案提出的意見繁多，為方便對照各論點，此處不將正反意見分開，而將同類的正反意見歸於一題並列。)

7.2.1 “兩局”對均衡利益的作用

有意見認為，在要求有一個開放、公平的選舉的同時，亦應容許社會上各主要功能界別均有一定的而且均衡的代表性。這些共同的標準必須同時達到，才符合香港社會的整體利益。兩院制的目的是使各主要功能界別在立法機關中有均衡的代表性，而非簡單地要求各界別有代表而已。按現有的一院制模式，均衡的代表性的原則是難以達到的，原因是一院之內部分議席將由普選而來，由此產生的議席沒有一定的界別比例和均衡性，把這個變數放進

本來有均衡性的功能議席中時，原先所設計的均衡性便徹底被破壞。再者，分別以“功能”“地區”兩局產生議員的一個很重要的原因，是這兩類來源不同的議員對衡量事情的角度會有所不同，如兩者能在合作中保持相對的獨立性，維持各自的均衡性的話，這樣的立法機關便能有效地照顧社會的整體利益了。既然這兩種議員衡量事情的角度不同，故他們就某一問題的意見的統計，也應分別計算，而整體決定則由兩者經協調後作出。

但有意見認為，議會的職責應該是維護整體社會利益。但此方案的建議令議會變成利益爭奪的場所，將階層利益和矛盾制度化。再者，此方案只賦予功能團體界別的工商界和專業人士享有特殊的政治權利，但社會其他行業的人，就只能在地區局運用部分普選的途徑來產生少數的議員。

7.2.2 “兩局”對效率的影響

有意見認為，兩局的設立將兩種不同利益階層對立起來，使不同社會階層、不同集團利益的分歧制度化。而且在兩局制之下，少了中間派協調空間，大家相持不下的可能性很高。加上此制度過於複雜，可能會浪費公務員的時間，要他們分別出席“兩局”會議，解釋條例草案、政策和解答質詢，亦會令政府制訂、通過政策時需要更長的時間，大大減低現時香港政治架構下高效率的優點。又若“兩局”議席相等時，只要在全體議員當中，取得四分之一加一票，便可否決由絕大多數人支持的議案。相反，如果把不同意見放在同一個局裏討論，比分開更理想，因為不同意見者之間可以有交往，可以互相了解和轉化。

有意見認為，“一會兩局制”並不會把本來已出現的矛盾加强對立，而是以一個公開的方式讓矛盾放在立法會中，在市民的監察下，藉協商而解決。此方案所强調的不是製造矛盾衝突，而是用一個對衡的制度(兩局)激勵更深層次的民主協商精神，讓妥協、容納、互相尊重等民主運作方式，得到充分發展，這才符合民主政制的目標。有人批評保留功能團體的席位就會在立法機關裏引起衝突和利益的對抗。但是，無論是否有功能團體，不同的利益總是存在的，如果不讓這些利益公開地在市民面前顯示出來，那只會迫使這些不同利益轉入其他不公開的途徑去進行爭奪。再者，“兩局制”是從兩個層面上去招納議員的。兩層面間並無一定對立的因素。另一方面，由於每一法案須同時獲得兩局通過才成為法律，這反而會加强各利益集團間的互相制衡和協調，保持和諧的局面；反觀一院制，當矛盾出現時，往往不利於解決和協調，因為任何一方面持多數票後，少數派即完全失去討價還價的能力。這是一院制最不公平的地方，因為只令一方得益的社會，等於變相獨裁。再者，無論一院制或兩院制，只要是一個由選舉產生的立法機關，便沒有一個政府夠膽保證法案一定會獲得與會者通過，除非是假選舉，所以，效率問題並不是因為把一院改為兩院（一會兩局制)而出現的。

7.2.3 循序漸進、順利過渡的原則

有意見認為，“一會兩局”制並不屬爭論已久的民主化步伐快慢問題，它提出一個新的、對香港全然陌生的政治架構。假若兩院制於一九九七年後實行，那麼一九九五年的銜接便成問題。在政權交接的時刻，試行從未實踐過的模式，並不符合《中英聯合聲明》所提的“順利過渡”。兩局制與現時一個立法局的制度產生太大改變，更可能影響公務員和紀律

部隊的信心。也有意見認為，現在實行兩院制的國家的特色，是人口衆多或其國家施行聯邦制度。香港是一個僅有五、六百萬人口的小地方，實没有必要設立一個類似兩院制的議會制度，去容納不同階層或其構成單位(州、共和國、少數民族等)的利益。

但有意見認為，過去本港雖然没有實行過兩院制，實際上却存在着實行兩局或兩院的潛在基因，香港已經實踐過多次的立法局功能組別選舉和地區普選並存的選舉，已具此種潛在基因。再者，香港長期作英國的殖民地，港人對西方的兩院制模式本來就不是很陌生。而且，一九八四年《中英聯合聲明》頒佈之前，立法局中的所有議席實際上都是功能界別的代表，因為一個以如此成份組成的立法局才能保障香港社會的生活穩定和經濟繁榮，故大凡把功能界別減至少數，甚或徹底淘汰的政制方案，對香港絶無好處；反之，在政制方案中設立開明而公平的選擇方法之餘，仍能同時兼顧功能界別在立法機關中有一定而均衡的代表力量，這種構想對香港方為有利。而且不管現在的立法局如何改變，“一會兩局”制下的功能局也可以相應配合發展，尋求兩局平衡，這樣，反而可以減少銜接的困難，况且立法機構由一院增為兩院的做法，其實只是技術上的小變，除了點票分開之外，其他並無分別。

7.2.4 最終全部達致普選的目標

有意見認為，“一會兩局”有違《基本法(草案)》第六十七條“最終達至全部議員由普選産生的目標”之規定。亦有意見認為，無論其發展步伐如何，草案內已寫明各方面都同意的共識，就是最後達至一個民主開放的全面普選政治體制，此方案正違反了各方面多年來艱苦達成的共識，並將過往長期的討論作廢。

但有意見認為，《基本法(草案)》只屬於一份諮詢性質的文件，裏面的條文仍待進一步修訂。只要是符合港人意願的，任何《基本法(草案)》的條文都可作適當修改。香港既無選舉政治的傳統，也没有健全的政黨足以代表社會上主要階層的利益，因此不能期望在短時間內，選舉政治和政黨政治可以在香港發展成熟。若生硬地套用西方的政制，而欠缺發展這種制度的條件，加上文化背景不同，可能會造成一黨獨大，徒有民主之名而無民主之實，以致政府被一些人所壟斷，使國家走向獨裁，人民喪失自由和法治。

香港目前正處於主慌過渡時期，面對着各種不可避免的大小問題。普及直選就是一種不能預測結果的東西，香港毋須、亦無能力承擔這樣一個風險。事實上，許多學者和公衆人士也曾公開表示過不贊成取消功能選舉的意見，認為保障功能界別參政，可有效地為特別行政區社會提供穩定、繁榮的條件。基於這個原則，便不應在基本法中訂明立法會議員最終以普選産生。功能界別的間接選舉，雖然配合社會結構作了一些限制，然而約不能説它不民主；而且功能選舉局並不一定永遠存在，若將來各方面條件成熟，它可以轉為純粹諮詢性質的機構，而當時機成熟時，功能選舉局也可以一人一票方式産生。這種政制設計上的彈性考慮，才符合民主精神的發展。另有意見認為，功能組別在立法機關裏佔有一半的決定性，是相當危險的，而且這方案的設計明顯地保障及優待工商界的政治權利及參與政事的機會，形成社會上的特權階級，不符合每位公民享有平等選舉權的民主原則，使社會更趨於不公義。香港並不存在尖鋭的社會矛盾，所以“均衡代表性”問題根本毋須以特別的

政制安排來解決。另一方面，立法會需要的不是專門人才而是其代表性，人才問題大可在議會以外，通過各樣諮詢和政策制定的委員會架構解決。

亦有意見認為，只有在此建議的架構下，各階層利益方可得以反映，並避免了某些階層因被忽視而造成階層矛盾對抗的現象，有利於安定繁榮。反之，單用普選方式，並不能保障下層人士必然成功地進入立法機關，事實上，西方先進國家普及選舉的結果，往往由中、上層人士壟斷大部分議席，下層人士無緣問政者大不乏人。

7.2.5 行政立法的關係

7.2.5.1 有利於行政立法的關係

有意見認為，此方案有利於加强行政主導，並提供了解決行政長官、行政機關與立法機關之間關係的方法。一直以來，在考慮行政與立法機關關係問題上，令人憂慮的，是立法機關過份干預行政機關的運作，若立法機關內能有一種制衡，這種憂慮應該可以相對地減輕。倘行政、立法機關能有平衡關係，過往懼怕立法機關擁有權力過大的問題將可因而消除。

亦有意見認為，此方案有互相制衡之效。立法必須審慎從事，互相制衡是必須的。此方案亦可避免行政長官濫用權力，或導致權力坐大。

7.2.5.2 不利於行政立法的制衡

有不同的意見認為，“一會兩局”制不利於行政立法兩機關的制衡，該方案建議的十個方案並未能達致解決兩局僵持的局面，甚至反而使行政機關及行政長官的權力大大提高，造成行政長官大權獨攬，甚或易於引入中國政府的干預。針對十個方案的具體評論歸納如下:

7.2.5.2.1 違反“平等參與”和“平等決策”。方案(一)和(二)授予兩局其中一局以特權，置另外一局於可有可無。

7.2.5.2.2 方案(一)至(四)未有清楚界定兩局中哪一局有複決權，加上規定引用複決程序的決定權交行政長官，突出了行政長官的權力。

7.2.5.2.3 解決的先決程序突出了行政長官的權力，違反行政立法分立的原則。法案既由行政機關提出，很可能只委任贊成的人去組成協調委員會。

7.2.5.2.4 如方案(四)、(八)、(十)將決策權力交予行政長官，在行政長官由大選舉團產生這一缺乏民主的基礎上，使行政長官權力坐大。

7.2.5.2.5 方案(五)和(六)要兩局聯席投票，投票結果視乎兩局票數的總和，那“一會兩局”制與“一會一局”制根本無分別，只是前者以兩局的架構硬性規定了議席的來源和產生辦法而已。

7.2.5.2.6 方案(七)提到引用《基本法(草案)》中關於緊急狀態和立法機關未能通過財政預算的條文，這樣第五十六條便會使行政長官大權獨攬，加上第十八條便會造成中國干預。

7.2.5.2.7 方案(八)規定，假如兩院不一致，行政長官即可解散立法機關，那是很容易發生的事；反過來說，兩院要取得一致才能彈劾或罷免行政長官，便難乎其難了。這樣，行政長官便可橫行無忌。

7.2.5.2.8 方案(九)建議將議案由選民投票決定。但今日連“一會兩局”制應否被接納也不敢取決於全民投票，何況日後有紛爭的議案。

7.2.5.2.9 方案(十)建議由行政長官會同行政會，頒佈法案為法律。這使行政長官和行政會取代了立

法機關，法案不必通過立法機關而可頒佈為法律，立法機關形同虛設，行政長官成一言堂。加上《中英聯合聲明》已明確行政長官由中央任命，中央對行政長官的影響就不言而喻了。

7.2.5.2.10 兩院制中代表不同利益的兩院，將會處於對立狀態，很難取得一致。立法機關本來是民意機構，對行政機關發揮監察制衡的作用，但兩院制卻使其內部分裂、互相牽制，放鬆了對行政機關的監察制衡，這只會使行政機關獨斷獨行。

7.2.6 其他支持意見

7.2.6.1 可避免政黨政治

為了加速選舉步伐而催生政黨，將對香港產生深遠的影響。政黨政治的發展，造成香港政壇被政黨所壟斷，將令一些並無參加任何組織的人再難以自由參政，這樣的結果對香港不一定是好事。再者，政黨政治的發展將會存在一個政黨上台就推翻另一敵對政黨政策的可能，以致特別行政區政府的施政方針經常發生改變，香港是經受不起這種政策轉變所帶來的動盪的。另有意見認為，指“一會兩局”制扼殺政黨政治是不確的，因為行兩院制的國家也有政黨存在。

7.2.6.2 適當的調節

“一會兩局”制能夠以微妙的平衡方式，容許兩局之間的關係進行精密調整，而毋須推翻原有的一套制度：例如在社會存在敏感的不安定因素的時候，可能採用精英制度會較為適合；但當社會安定時，則可以兼顧草根階層的參政要求。

7.2.6.3 其他

有意見認為既然香港是資本主義社會，給納稅多的人多說話機會沒甚麼不妥。

7.2.7 其他反對意見

7.2.7.1 未有具體建議

“一會兩局”方案只是一個“空方案”。這個方案雖然規定在第一及第二屆的立法會，地區選舉局至少半數席位由分區直選產生，其他席位則來自區域組織，而功能選舉局則由社會上的主要功能界別選舉產生，但是，對於這兩局實際成員比例，則完全沒有提及。此外，方案沒有對“區域組織”作出明確規定，如區議會及兩個市政局所佔比例如何；“區域組織”成員在一九九七年後是否全部直選產生，抑或繼續保留一半委任。

也有意見認為，方案沒有說明假如兩局多次取不到一致意見，無法通過財政預算或法案時的處理方法。

有意見認為，方案倡議人暗示兩局有同等地位，但很難了解怎樣達到這一點。差不多可以肯定的是，功能選舉局會審核地區選舉局的決定。對於審核權力的範圍，和在甚麼情況下可以行使這項權力，則沒有說明。

有意見認為，此方案對特別行政區行政長官的權限未有清楚列明。按建議，首兩屆特區行政首長由選舉團選出，但他的權限有多大，卻沒有清楚說明。如果一個議案只能在一局通過，行政長官是否能夠運用他的特權駁回或通過議案，將是爭議的核心。如果行政長官有這個特權，未來政制發展相信沒有甚麼民主可言，過去和現在“港督會同行政局”可以決定的事項，一九九七年後，極可能會由“行政長官會同功能選舉局”決定，區域選舉局只成為政制組織上的點綴。

7.2.7.2　給市民錯誤的期望

"一會兩局"制誇大了立法機構在整個政制中的重要性，提高了市民對政制的期望，以為它可以達至防止中央干預的目的。

7.2.7.3　不可避免政黨政治

有意見認為，"一會兩局"制絶不能解決香港所將要面對的問題，它不會令政黨政治的條件消失，反而增加了出現對立政黨的因素。工商專業議員可以在功能選舉局發展出一個以商界利益為主的資産階級政黨，而民主派人士亦可以在地區選舉局形成一個以基層利益為主的群衆黨。

7.2.7.4　不宜採用選舉團選舉，因為經近年來香港實行的經驗證明，此方式易引起小圈子政治，不能直接向選民負責及受選民監督。

7.3　其他意見

7.3.1　此方案的性質

將該方案歸納出五個性質，包括：①行政為主導，因立法會權力有限；②政制政權基礎主要是香港社會的經濟利益，政權基礎較窄；③社會經濟力量可直接轉化為政治力量，而毋須透過中間政治組織或領袖；④整個政制的運作毋須依靠强大的政黨或其他政治組織來推動；⑤政制模式依靠政治領袖作為政制支柱。所以，這個方案對社會穩定、對政治權力和社會經濟權力的分配是有利的。但從長期看，這個方案可能引致行政部門間的衝突，因為將來的行政架構相對倚重功能界別，不同的行政部門與不同的功能部門有利益關係，這樣，不同的功能團體之間的衝突，就容易引起行政部門的衝突，故建議將現時《基本法(草案)》的方案稍加修改，使之吸納"一會兩局"制的優點而避免其缺點。但是，如果修改之後的結果是優點吸納不足，缺點避免不夠，倒不如整個接受好了。

7.4　建議

7.4.1　建議進入功能選舉局的界別有販商社團、漁民界、農業界、原居民界別、鄉事組織、街坊社團、公屋居民界。

7.4.2　兩局出現矛盾時的處理

7.4.2.1　功能選舉局應有取決權，相當於日本衆議院，這樣可減少爭持。

7.4.2.2　當僵局出現時可以依照以下步驟作出解決：

(1) 由兩個局委出一個同等人數(六加六)的工作委員會來進行協商，限兩個星期内完成；

(2) 假如協調不成功，由兩局進行複決；

(3) 如果再出現僵局，則交由"功能選舉局"作出最終決定，但必須三分之二票數通過。如果不能通過，那麼法案或法例便須擱置最少半年方可再提出。

把最終的決定權交給功能選舉局的好處是：(一)可以避免把這權交給行政長官，使其權力過分膨脹；(二)功能選舉局的代表性比較平衡，而地區選舉局代表的平衡性則難以預測，所以把最終決定權給予前者，將更為穩妥及更能反映香港社會整體的真正取向、要求和利益。

7.4.2.3 當兩局審議法案時出現分歧，可成立一個專門的協調委員會，由兩局派出同等數目的成員組成，對該議案進行研究和修改，再交回兩局複決，如仍不一致，才召開兩局聯席會議表決。

7.4.2.4 將兩局分為上、下議院，法案通過方法為：先由下議院以簡單多數票通過，然後再交上議院通過，若法案遭上院否決，下院可在六個月後自行通過，惟必需獲得不少於三分二多數贊成，方可生效。法案若經修訂，需重新交上院通過。此方法之優點為：在六個月冷靜期內，在朝在野之人均可作深入討論及協調；並可使具争論性之方案在下議院獲大部份議員支持。

7.4.2.5 限制兩局的立法權，規定某局具法律提案權時，對方只能有審議權。

7.4.2.6 設立一民間耆英評議會，對兩局未能取得一致的議決作出評議和審核，再度表決。此評議會的成員以各界的退休人士(六十歲以上)自願申請加入，經過審議通過接納為會員。

7.4.2.7 當兩局意見不一致時，兩局議員可聯席將草案評分，如該草案獲積分達某個規定水平，即獲通過。過修改立法會兩局議員的產生辦法，可報全國人民代表大會常務委員會備案。

7.4.2.8 成立一個兩局聯席特別委員會作為仲裁組織，委員會主席的任命需經兩局議員通過，主席可在兩局争持不下時投決定性的一票。當主席不應投票時，應將立法會議解散進行重選。

7.4.3 其他建議

7.4.3.1 以此方案為基礎，保留小部份委任議席，避免一些才智之士因未能抽空參選而失去服務社會的機會。

7.4.3.2 逐漸減少功能組別，按比例增加普選席位。

7.4.3.3 如立法會實行兩局制，行政長官可同時用普選產生。

7.4.3.4 將“一會兩局”制修改為“兩院制”，初時雙方權力相等，三至五年後再行檢討，由市民決定應否減少或限制某一院的立法權力。

7.4.3.5 第三屆行政長官任內，由立法會根據當時香港的實際情況進行檢？

7.4.3.6 贊同草案中每一個選民只能有一個投票權的規定，並建議由選民自行選擇參與地區組別普選或功能組別的直接選舉。

7.4.3.7 增加地區選舉局的直選席位，其中五分之三席位由地區普選產生，五分之二席位由區域選舉團選出。

7.4.3.8 在地區選舉局內逐步實現全部由直選產生，以體現循序漸進發展民主的原則。

7.4.3.9 地區選舉局全由普選產生，稱之為“下議院”；功能選舉局改稱為“上議院”，成員包括功能團體、前任立法局議員、學者、由行政長官委任之議員及大選舉團成員。

8. 新協調方案(四四二方案 —— 1989年10月31日)

此方案乃以89人方案為基礎的工商專業界諮委、以190人方案為基礎的民主政制促進聯委會人士，和以“十團體聯席會議”(中間派)為基礎的七個團體（即三方學會、大學畢業同學會、香港民主協會、香港政府華員會、香港勵進會、港人協會和新香港學會）聯合提出。

8.1 內容

8.1.1 立法會

8.1.1.1 第一屆(一九九七年)立法機關議席的比例，是地區普選議席佔百分之四十，功能組別議席佔百分之四十。選舉委員會產生的議席佔百分之二十。

8.1.1.2 第一屆(一九九七年起計)立法機關議員的任期保持為四年，即至二零零一年始選舉第二屆立法機關。此一建議的目的，是希望進一步保障一九九七年後初期政治環境的穩定。

8.1.1.3 第二屆(二零零一年)立法機關議席的比例，是地區普選議席佔百分之六十，功能組別議席佔百分之四十。選舉委員會的議席取消。

(註)七團體認為，第二屆立法機關既成為檢討第三屆立法機關是否全部由普選產生的機制，普選和功能組別議席應各佔百分之五十，始算公允。

8.1.1.4 第三屆(二零零五年)立法機關如何組成，和是否全部由普選產生，將由第二屆的立法機關檢討決定。

(註一)民促會認為，第三屆的立法機關，應訂明全部由普選產生。

(註二)七團體認為，任何憲制性的決議，都必須得到三分之二的票數贊成，方可成立。若普選議席佔百分之六十，則決議須得到四分之三的贊成票。

8.1.1.5 立法機關議席最終將全部由普選產生的目標不變。

8.1.1.6 立法機關各種議席的選舉，循民主開放的程序產生。

8.1.2 行政長官

8.1.2.1 選舉行政長官的選舉委員會，由功能組別代表和各級議員各佔百分之五十組成。

(註)民促會認為，各級議員中，不應包括委任的議員。

8.1.2.2 選舉委員會中關於功能組別的部分，其代表產生的辦法，和立法機關中功能組別選舉的方法基本相同，即通過民主程序選舉產生。

8.1.2.3 提名行政長官的候選人的聯署人數為不少於選舉委員會人數的十分之一。

8.1.2.4 行政長官候選人必須得到選舉委員會中過半數贊成票，方能當選。

8.1.2.5 第三屆(按正常時間表計算)行政長官經由普選產生，原有的選舉委員會改變成為提名委員會。

8.1.2.6 第三屆普選中獲得最多票數的候選人可當選為行政長官。

8.2 意見

8.2.1 設計的基本原則

8.2.1.1 發展步伐適當

此方案的總原則乃是保持一九九七年後的過渡穩定、保障社會繁榮，及循序漸進地發展民主政制。方案一方面符合循序漸進原則，一方面又有最終達至普選的原則。此方案所建議的發展步伐，相對於190人方案所建議的為慢，但却仍有堅持民主原則。從民主步伐看，此方案較"五五方案"為慢，却較"一會兩局"和"草案稿方案"為快，故可視為"中間着墨"的方案，對香港有明顯的穩定作用。亦有意見認為，此方案較為溫和，較易為中方

接受。另有意見認為，此方案建議第三屆的立法會產生方法交由第二屆立法會檢討確定，是彈性地處理了目前對全面普選的爭論。

8.2.1.2　保持現有政制的優點

此方案符合一會一局的概念，對維持現有的高效率有好處，並可保證一九九七年前及一九九七年後政制的延續性。而且也確保了現時行政、立法及司法之間的三權分立制度。更有意見認為，此方案有利於維持現有的資本主義制度。

8.2.1.3　立法會的產生方法恰當

此方案建議有四成普選議席，符合香港人對增加普選的意欲，並且有利於在將來政策制訂時，更能考慮港人意願及更符合港人的需要；至於同等比例的功能組別選舉議席則能維持香港的政治傳統，繼續發揮功能組別選舉政治上有效的社會貢獻，尤其在政黨未成型之時，此選舉方法有利於吸納各界意見。也有意見認為，此方案包括了直選、功能組別選舉和大選舉團三種產生辦法，有利於均衡社會各階層利益。更有意見認為，此政制架構由市民一人一票選出，具認可性，可以代理市民的一切事務。

另有意見認為，此方案建議的立法會組成方法對立法會及行政機關的效率有利。亦有意見認為，以選舉委員會選出部份立法會議員，可保存現在委任制度的優點，對未來立法會和政府運作的效率和穩定性起到積極的作用。另一方面，選舉委員會慢慢的淡出，使民主化能循序漸進地發展。

8.2.1.4　行政長官的產生方法恰當

選舉委員會包括了代表社會各階層的人士，符合民主地產生行政長官的精神。此方案建議有效及客觀地物色及輪選理想的候選人，可確保一九九七後初期的行政長官有足夠的經驗和資歷處理行政事務。在未有政黨政治出現之前，這個選舉方法更具重要意義。再者，此建議避免了大規模的競選，減少社會不必要的動盪，對香港特別行政區初期的運作有很大意義。另外，由於行政長官和立法議員由不同的方法選出來，令行政立法兩者合理地互相制衡，減少權力腐化的問題，市民的權利自由得到更大保障。

8.2.1.5　其他

此方案與《基本法(草案)》所列的政制方案及其基本精神相同，並符合《中英聯合聲明》中的規定。也有意見認為，此方案使立法會能更有效地監察行政機關。還有意見認為，此方案較有代表性，因為此乃三個主流派別基於團結一致的精神，盡了極大努力而達成的協調方案，是港人治港、發展一國兩制的重要步驟。又有意見認為，此方案可勉強接受，但這已是港人可接受的底線。

8.2.2　批評意見

8.2.2.1　不應保留大選舉團

在立法會內保留大選舉團選舉是變相的委任制度，官味很重，有保留特殊階級及特殊利益之嫌，而且此選舉方法易受某些階層人士控制，奠定了小撮人專權的基礎，違反民主原則。有意見認為，方案並未有對大選舉團的產生作具體說明，不知是“缺點”或是經開放式選舉產生。亦有意見認為，毋須硬性規定以大選舉團方式來產生第三種組別，但可視之為研究之其中一可能性。

有意見認為，若行政長官不是直選，而通過大選舉團提名參選，便需要更大的制衡，於某個程序之下，行政長官應有被罷免的途徑，因為根據草案的規定，行政長官有權把立法會解散，但這位非通過全民選出來的行政長官有可能利用這些法律漏洞，為中央或為私利作出不利香港的事情，而《基本法(草案)》亦未能就立法會被解散的三個月期間，對行政機關的監管作出任何具體規定。

另有意見認為，第三屆才開始普選產生行政長官，又加上需由一個組合未明的提名委員會提名，這等如將整個政制交予一群在一九九七年（或更早）擁有專權的人。

8.2.2.2 民主步伐不恰當

有意見認為，此方案的民主發展步伐太慢，而保留大選舉團及功能組別是民主化的一大倒退。此外，立法會的功能組別選舉比例過多，行政長官的選舉及提名程序既保守又不夠公開。反之，亦有意見認為，此方案建議的普選步伐過急，因為至二零零一年功能組別產生的議員只有四成，這類議員的作用便大為減低，並不公平。

另有意見認為，此方案雖規定立法會逐步朝向以直選比例為主導，但並沒有承諾最終全由普選產生，這與行政長官產生的方法有出入，因行政長官到第三屆便由一人一票普選產生，故兩者並列來看，整個政制目標較含糊，再者，這亦與《基本法（草案）》第六十七條的規定不一致。

8.2.2.3 行政機關與立法機關的關係

二零零一年取消大選舉團後，行政官員便不能循大選舉團渠道出席立法機關會議，這樣行政機關因施政需要提出法案的程序將複雜得多，現時行政與立法協調的優勢肯定喪失。

亦有意見認為，此方案與政制一些原則背道而馳，例如民主要有足夠監察、多元化的團體之間要互相制衡，和防止小撮人的專權。

另有意見認為，方案並沒有討論立法機關與行政機關的權力關係，對如何實行民主監察行政機關缺乏具體建議。

8.2.2.4 其他

第三屆立法會的議席分配比例，若直選議席多於功能團體，則有欠公平。亦有意見認為，立法會的組成比例仍有商榷之處。更有意見認為，功能組別的組成、界定、劃分、選舉方法等仍需研究。

有意見認為，政制的制訂一方面是原則，一方面是政治的過程，總離不開妥協。三主流派別能達到協調當然好，但協調後的結果中方會否接受，則成疑問，因而恐怕最終雖各有讓步，但却輸掉了原則。

有意見認為，此方案認為在北京事件後可將民主步伐推快，却沒有交代為何要加快，這個欠缺論據與解釋的共識會對基本法起草委員會構成壓力。但也有意見認為，即使港人有一致共識，中方接受的機會亦不大。

有意見則認為，强調"共識、協調"的概念，會把市民的意願局限於幾個方案上。

另有意見認為，此方案缺乏一個長遠的構想，對第三屆後的政制發展沒有具體建議。

8.2.3 建議

8.2.3.1 立法會的組成

8.2.3.1.1 將直選的議席比例降低。

8.2.3.1.2 列明普選的確實年份和最終取消大選舉團。

8.2.3.1.3 第二屆立法會若對下一屆立法會是否全由普選產生未有決定，則應每五年或十年再檢討一次，直至達致全民普選的目標為止。

8.2.3.1.4 第三屆立法會仍保留有選舉委員會產生的議席。

8.2.3.1.5 第三屆立法會沿用第二屆的選舉方式。

8.2.3.1.6 一九九五年保留十席官守或官委議席，而在一九九七年補選。

8.2.3.1.7 二零零一年立法會全部議席由直選產生。

8.2.3.2 行政長官的產生

8.2.3.2.1 行政長官的提名要公開及民主，不應有任何初步篩選。

8.2.3.2.2 行政長官候選人的提名應公開，五百名市民聯合提名即可。

8.2.3.2.3 第三屆行政長官選舉的提名應是民主開放的，不須再由提名委員會提名。

8.2.3.2.4 百分之五提名委員會成員便可提名行政長官候選人。

8.2.3.2.5 提名過程不可採用協商方法，應以超過委員會某百分比(例如百分之十)提名即可。

8.2.3.2.6 將直選行政長官提早一屆實施。

8.2.3.2.7 立法會應參與監察產生行政長官的選舉委員產生過程。

8.2.3.3 選舉委員會的選舉

8.2.3.3.1 選舉委員會的組成及產生要符合民主及公開的程序，不可秘密委任。

8.2.3.3.2 選舉委員會應有充份代表性。

8.2.3.3.3 選舉委員會成員必須來自民選議員，以加强方案的民主成份。

8.2.3.3.4 選舉委員會應一半由功能組別選出，另一半由直選產生。

8.2.3.3.5 選舉委員會應由各級議員及工商、專業、勞工、功能組別代表組成，總數約為八百人。

8.2.3.3.6 選舉委員會毋須有香港區的人大代表或政協代表。建議包括工商界、金融界、專業界、勞工界、社會服務界、宗教界、及各級區議員。

8.2.3.4 功能組別選舉

8.2.3.4.1 功能組別代表應包括各階層各行業人士，並由民主程序產生。

8.2.3.4.2 功能組別議席的分配，可依《基本法(草案)》的辦法，分為工商金融界、專業界、勞工、社會界(宗教界可以考慮剔除)之類，而席位盡可能平均分配。在實際情況中，則應保留彈性。

8.2.3.4.3 應考慮將市政局及區域市政局代表加入功能組別內。

8.2.3.4.4 功能組別的席位分配以現行立法局功能組別分配為基礎，並繼續吸納社會上其他功能界別人士。

8.2.4 未有具體說明之處

8.2.4.1 功能組別的界定、劃分和產生方法。

8.2.4.2 立法會內的選舉委員會與行政長官的選舉委員會是否為同一個組織。

9. 五三二方案(1989年10月16日)

此方案由香港華人革新協會提出。

9.1 內容 —— 立法會

第一屆和第二屆立法會設六十席，其中五成來自功能界、三成來自直選、兩成來自大選舉團。至於第三屆和以後，可在第二屆立法會成立後進行檢討和修訂。

9.2 意見

9.2.1 設計的基本原則

9.2.1.1 發展步伐適合香港

政制模式和結構，應能確保促進社會和諧，並以政治穩定為重，此方案正能符合這些原則。因為政制模式若與香港的實際和發展不配合，則不能調動社會功能積極性，使社會不同階層產生消極對抗，或催生激烈政治鬥爭，使社會趨向動盪不安，經濟發展必然受礙，這絶不是香港廣大市民意願。而政制的民主發展，應以循序漸進和兼顧政府運作效率為宜。因為長期的殖民地統治，使香港社會民主意識薄弱，雖經近年來的傾力鼓吹，但選舉進展和市民的反應，却仍然未能具備急促發展民主政制步伐的條件。所以，政制民主步伐應以循序漸進為宜，步伐急促並不穩妥，特別是剛建立特別行政區的頭幾年，更應著重社會的安定平穩和政制的連貫穩健為原則。不顧社會實際，著意營造加速政制民主步伐，並非香港社會整體之福。

9.2.1.2 能照顧社會各階層

政制模式和結構，應照顧社會各階層界別利益和促進其功能的積極作用，因為確保各階層有代表參與，才能調動社會整體的積極性，並達致公平制衡作用。保持各階層界別在政制結構中有相當的席位，共同參與社會整體事務，促進繁榮穩定是必要的，此方案既能做到均衡各階層利益，又能符合民主精神和漸進的發展步伐。

9.2.2 批評意見

此方案建議的直選議席維持十年不變，不符合漸進的民主原則。另有意見認為，此方案不為市民接受，難於獲得各方面充份的協助及不利銜接。

9.3 建議

一九九七年採用五三二方案，然後維持十年不變，至二零零七年則逐步試行“新協調方案”，再隔十年則全面檢討，視乎情況再決定以後之發展步伐及方案，這樣有利於平穩過渡。

10. 香港工會聯合會方案(1989年10月27日)

此方案由香港工會聯合會提出。

10.1 內容

10.1.1 立法會

10.1.1.1　立法機關的組成，採取“立法兩局制”。即立法會由職能局及地區局組成。每屆任期四年。(第一屆任期由一九九七至一九九九年共兩年)

10.1.1.2　職能局和地區局各有議席三十個。

職能局：由社會職能界別通過直選或間選產生。議席分配為：工商金融等界、專業界、勞工及其他基層界各三分之一。

地區局：第一、第二屆，分區直選佔百分之八十，地區選舉團(由市政局、區域市政局及區議會議員組成)佔百分之二十。第三屆(二零零三年)全部直選產生。

10.1.1.3　立法會所有工作委員會由兩局以同等數目的議員組成。

10.1.1.4　立法議員被行政長官委任為行政會議成員時，兩局應獲同等的人數。

10.1.1.5　兩局有同等的權力和責任。議案須在兩局分別討論和以多數票通過。

10.1.1.6　如議案出現一局通過，另一局否決的情況時，按下列程序以協調精神為原則予以解決：第一步，由兩局有關的常設工作委員會協商，提出解決方案，交兩局複決。如仍出現一局通過，另一局否決的情況時；第二步，由兩局派出同等數目的議員組成專門協調委員會協商，提出協調議案，再次交兩局複決。如還是出現一局通過，另一局否決的情況時，則第三步，由協調委員會選擇下列兩種辦法中的一種處理：一、由兩局各自召開會議，對否決意見進行審議和複決，如獲得兩局合計三分之二的多數票支持，該否決意見成立。否則，協調議案即作為通過；二、將議案擱置。

10.1.1.7　在議案協調過程中，對議案所作的修改，如原提案者不同意，可以將議案撤回，不作表決。

10.1.1.8　在第三屆立法會任期內，對立法機關的組成和運作進行檢討，以求符合當時的社會情況和市民要求。檢討結果須經立法會聯席會議三分之二通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准。

10.1.2　行政長官

每屆行政長官的任期均為五年。第一、二屆行政長官採取間選的辦法，而第三屆及以後的行政長官則由普選產生。具體方案如下：

10.1.2.1　第一及第二屆

行政長官由一個有廣泛代表性的“選舉委員會”選舉產生。選舉委員會的成員約三百人，其組成比例如下：工商界、金融界代表20%；專業界代表20%；勞工界代表15%；基層界別代表10%；立法會全體成員20%；區議會、市政局、區域市政局代表10%及香港區全國人大代表、政協委員的代表5%。

“選舉委員會”的職能組別代表分別由一人一票或一會一票的方式選舉產生。各區議會、市政局及區域市政局的代表以及香港區全國人大代表、政協委員的代表以互選方式選舉產生，立法會成員自動成為選舉委員會委員。

凡得到十名選舉委員會的成員提名，均可成為行政長官候選人。候選人必須獲得半數票以上，才能當選為行政長官。如首輪投票無人獲得超過半數票支持，則採取淘汰獲票數最少的一名候選人的方式，再進行第二輪投票，直至選出獲得半數以上支持的候選人為止。選舉委員會選舉產生的行政長官人選報請中央人民政府任命。

第一屆選舉委員會由香港特別行政區籌備委員會負責籌組。籌備委員會於一九九六年內由全國人民代表大會通過成立。籌備委員由內地和不少於50%的香港委員組成，主任委員和委員由全國人民代表大會常務委員會委任。籌備委員會負責籌備成立香港特別行政區的有關事宜。

10.1.2.2 第三屆及以後

自第三屆開始，“選舉委員會”將變成“香港特別行政區行政長官候選人提名委員會”。此“提名委員會”的產生方式與前者相同。行政長官候選人須有“提名委員會”的十名成員提名，並得委員會二分之一或以上成員的支持，其中獲票數最高者(不超過五人)成為候選人，然後經全港選民一人一票普選產生，報請中央人民政府任命。

10.2 意見

10.2.1 設計的基本原則

10.2.1.1 融合各方案之優點

此方案融匯各方案之優點，發揮了協調各方案的作用。此方案既包含“一會兩局”的“兩局制”，又採納了近似新協調方案之議席分配。

10.2.1.2 避免了“一會兩局”制的缺點

此方案提出的三個步驟，解決了兩局僵持不下時的處理方法，且避免了加大行政長官的權力。另外，此方案建議在地區局內的直選議席較“一會兩局”制的為多，且於第三屆全部由直選產生，加快了民主步伐，“一會兩局”制及“五五方案”的構想更為周密和合理。

10.2.1.3 其他

此方案在穩定的基礎上加快了民主步伐的要求，並能考慮各階層均衡參政的原則，亦使立法機關能夠更有效地發揮對行政機關的監察與制衡效能同時，亦促進了彼此間的協調。亦有意見認為，此方案符合香港實際條件，有助主權順利過渡。此外，此方案確保了勞工、基層在職能局佔三分之一的議席。

10.2.2 批評意見

此方案使行政長官權力坐大。亦有意見認為，此方案造成少數人佔有某局的半數，可控制及發揮較大的討價還價力量。

11. 其他方案

11.1 方案(一)

11.1.1. 立法會

11.1.1.1 第一屆立法會議員共五十五人。其中十九人來自地區、十二人來自工商界、十二人來自專業界、十二人來自勞工等界。第二屆立法會議員共七十五人，來自地區的增至二十九人，其餘來自各界的議員人數不變。第三屆立法會共八十人，來自地區的增至四十四人，其餘來自各界的議員人數不變。

11.1.1.2 在第三屆舉行全民投票以決定是否由第四屆起以直接選舉產生立法會所有議。

11.1.2 行政長官

11.1.2.1 首屆行政長官由推選委員會以協商方式，或協商後提名選舉。選舉委員會由四百人組成，由全體選民投票產生，其組成比例如下：工商、金融界；專業界；勞工、基層、宗教等；原政界人士、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表，各佔四分一。

11.1.2.2 第二屆行政長官由一個八百人選舉委員會選出。選舉委員會由全體選民投票產生，其組成比例與第一屆同。

11.1.2.3 在第二屆行政長官任內舉行全民投票，以決定是否由第三屆開始以普選產生行政長官。

11.2 方案(二)

11.2.1 立法會

11.2.1.1 第一屆立法會議員共六十五人。其中，來自地區性普選的佔二十五人，來自工商、金融界佔十四人，來自專業界佔十二人，來自勞工、社會服務、宗教等界有十四人。

11.2.1.2 第二屆立法會議員共八十人。其中，四十人來自地區性普選，十四人來自工商、金融界，十二人來自專業界，十四人來自勞工、社會服務和宗教等界。

11.2.1.3 在第二屆進行全民投票，以決定是否由第三屆開始以普選產生立法會所有議員。如投票決定不變，每隔十年可再舉行一次全民投票。

11.2.2 行政長官

首二屆以選舉團產生，方法與草案所列之方案相同。惟全民投票於第二屆行政長官任內舉行，以決定是否由第三屆開始以普選產生行政長官。如投票決定不變，每隔十年可再舉行一次全民投票。

11.3 方案(三)

11.3.1 立法會

全部議員由地區性普選(即全港選民一人一票在其區內投票)產生。

11.3.2 行政長官

11.3.2.1 行政長官候選人經一個具廣泛代表性的提名委員會提名後，以地區性普選產生。

11.3.2.2 提名委員會成員共一千人，每一百名成員可提名一候選人，其組成是：二百五十人來自工商、金融界，三百人來自專業界，二百五十人來自勞工、社會服務、宗教等界，二百人來自立法會議員、區域組織議員代表、香港地區全國人大代表和香港地區全國政協委員代表。

11.4 方案(四)

11.4.1 立法會

一九九七年立法會之直選及功能選舉議席各佔一半，一九九九年的直選議席增至三分之二，而二零零三年則進行全民投票以決定是否全部直選。

11.4.2 行政長官

第一任行政長官由八百人組成的大選舉團選舉產生，最多不超過八名候選人，而每一候選人應有起碼八分之一的大選舉團成員提名。大選舉團成員每人只能提名一位候選人。在二零零二年行政長官則由大選舉團提名，以普選產生。

11.5 方案(五)

.11.5.1 立法會

一九九七年以直選產生議席佔半數以上，功能選舉議席則佔半數以下。至二零零一年，則改以全部直選產生。

11.5.2 行政長官

一九九七年時由選舉團選出。至二零零一年，則改以普選產生。

11.6 方案(六)

11.6.1 立法會

一九九七年立法會應有四成直選議席，四成由功能組別選舉產生，二成由大選舉團選舉產生。第二屆則有六成直選議席，四成由功能組別選舉產生。第三屆立法會議席全由普選產生。

11.6.2 行政長官

一九九七年行政長官由立法會提名並經立法會選舉產生。第二屆行政長官則由立法會提名，由全港市民一人一票選舉產生。第三屆行政長官公開給市民提名，經由全港一人一票直選產生。

11.7 方案(七)

11.7.1 立法會

一九九七年三分之一由直選產生。一九九九年直選議席增至一半。二零零三年按屆時情況決定直選議席應否增至全部直選。

11.7.2 行政長官

二零零五年行政長官應由普選產生。

11.8 方案(八)

11.8.1 立法會

共六十名議員，所有議員經分區普選產生。惟每位選民只能有一個投票權。

11.8.2 行政長官

不少於一百名香港特別行政區選民可提名一位行政長官候選人，每名選民只可提名一候選人，然後經普選產生行政長官。

11.9 以下方案只對立法會的產生提出意見

11.9.1 立法機關 —— 兩個組別

11.9.1.1 立法機關分由兩個組別組成，一個是功能組別，另一個是地區性組別。議席六十名，兩組別各佔一半。發言及意見表達，均以香港整體社會利益為大前提。在投票通過重要法案時，均要在兩個組別分別取得多數贊成通過，方為有效。重要法案的定義為：

(1) 可以法律明文規定何者為重要法案(如財政預算案)，或何種性質之法案屬重要法案。

(2) 立法機關主席在討論前宣佈是“重要法案”，而主席之決定，可被大多數(3/4)議員投票否決。

(3) 全體議員三分二贊成應屬“重要法案”。

(4) 大多數民意及輿論認為應屬重要法案時，以全體議員投票之多數為依歸而決定之。

(5) 凡未有指定屬於重要法案者，皆以一般普通法案處理，經全體議員半數以上通過，即為有效。

11.9.1.2 立法會由功能組別選舉及地區直選混合產生。功能組別方面，由功能界別選出候選人（候選人資格應有所規定），而各功能界別有資格投票之從業員亦應有所規定，如從事該行業年期不少於三年等)。地區組別方面，全港應分為三個選舉區域，如港島、九龍及新界；若九龍選區人口過多，難於分配議席，亦可能九龍分為東西兩區域，如此，則全港可分為四個選舉區域。候選人由市政局、區域市政局、區議會、分區委員會、業主立案法團及互助委員會等地區性組織選出。如獲該區域選民一佰名(或若干名)提名者，亦可成為候選人，在該地域進行普選。選民在每次選舉期，只可選擇在一個組別投票。

11.9.2 第一屆立法會直選議席不少於五成，其餘由地區議會及功能組別各佔一半。第二屆則全由直選產生。

11.9.3 首屆由五成普選產生議席、三成功能選舉產生議席，和二成由選舉團產生議席組成。自第二屆始，則全部由普選產生。

11.9.4 首屆有半數議席由直選產生，其餘自功能組別經間接選舉選出。第二屆的議員有百分之七十五由直選產生，百分之二十五由功能組別間選產生。自第三屆起，所有議席由直選產生。

11.9.5 第一屆立法會一半議席由直接選舉產生，一半議席由功能組別選舉產生。第二屆立法會七成議席由直選產生，三成由功能組別選舉產生。第三屆立法會則全由直選產生。

11.9.6 第一屆立法會共有六十人至九十人，其中一半以地區性普選選出，另一半以功能團體選舉方式選出。第二屆立法會議員人數不變，其中三分之二由普選產生，其餘三分之一由功能團體選出。從第三屆起，全部由普選產生。

11.9.7 一九九七年直選佔六成，功能組別佔四成。二零零一年直選佔七成，功能組別佔三成。至二零零五年，全部由直選產生。

11.9.8 一九九五年立法會過渡至一九九七年，直選議席佔三分之二、間選/功能組別選舉/當然官守 議席共佔三分之一。至一九九九年，則全部議席以普選產生。

11.9.9 一九九七年立法會共有六十個議席，三分之二由直選產生，三分之一由功能組別選舉產生。至二零零零年，九十個議席全由直選產生。

11.9.10 一九九七年立法會四分之三議席由直選產生，其餘議席由功能組別和選舉團各佔一半。至二零零零年，全部議席由直選產生。

11.9.11　一九九五年立法會以直通車過渡至一九九七年，直選議席佔百分之七十五。至一九九九年立法會全部議席由普選產生。

11.9.12　首屆共有六十位議員，其中半數以直選產生，十二人來自工商、金融界，九人來自專業界，九人來自勞工、社會服務、宗教等界別。至第二屆開始，則全部以普選產生。

11.9.13　第一屆立法會議席共六十五人：十七人由直選產生，十七人由功能組別（包括工商、專業及金融界）產生，十二人由勞工、社會服務、宗教界產生，十九人由區議會代表產生（每區一位代表）。第二屆共八十個議席：二十六人由直選產生，二十三人由功能組別產生，其他兩個組別的人數不變。第三屆立法會議席共八十五人：三十人由直選產生，二十四人由功能組別產生，其他兩個組別的人數不變。

11.9.14　第一屆立法會至少四成議席應由普選（一人一票）產生，其餘各個功能組別透過間選產生，界別的劃分應盡可能包括社會各個階層，並且廣泛諮詢市民意見。第二屆立法會的直選議席應增至百分之七十五。第三屆起全部議席由直選產生。

11.9.15　首屆以普選產生四成議席、功能選舉產生另外四成，其餘二成議席由選舉團產生。首屆立法會任期兩年。第二屆立法會以六成普選產生議席，和四成功能選舉產生議席組成。此屆及以後立法會任期為四年。第三屆立法會議席有八成由普選產生，二成由功能選舉產生。由第四屆開始，所有議席自直選產生。

11.9.16　一九九七年有四成議席來自功能選舉，四成議席來自普選，二成來自選舉團。至二零零一年，有四成議席來自功能選舉，六成來自普選。到二零零五年，所有議席均由普選產生。

11.9.17　一九九七年四成議席由直選產生，四成議席由功能組別產生，二成由選舉團產生。二零零三年六成由直選產生，三成由功能組別產生，一成由選舉團產生。至二零一二年，則由屆時之立法會決定。

11.9.18　第一、二屆立法會共有議席六十個，其中直選佔二十席，功能組別佔四十席。至第三屆，議席增至八十席，直選和功能組別各佔四十席。功能組別的席位分配為：勞工、社會服務、及香港區全國人大代表佔十四席；工商、金融界佔十四席；專業界佔十二席。而第三屆立法會任內進行全面政制檢討，結果須由立法會三分之二多數票通過，報人大常委會備案。

11.9.19　一九九七年由直選功能組別選舉和選舉團選舉產生之議席各佔三分之一。二零零一年直選與功能組別選舉各佔一半。二零零五年全部由直選產生。

11.10　此方案只對行政長官的產生方法提出意見

第一屆行政長官候選人需有十位立法會議員提名，由立法會選舉，以票數多者獲選。第二屆仍由立法會議員提名，由全港一人一票選舉產生。

12　結語

本報告詳述了九個較受市民重視的方案內容及有關評論，並介紹了二十八個由團體或個別人士提出的其他方案，意見之多除反映市民對將來的政制設計的關注程度，亦可見到意見

之分歧。無論如何，這些意見對起草委員會在設計未來香港特別行政區的政制時提供了更全面的考慮。

政制發展的步伐

—目 錄—

1. 前言

2. 《基本法(草案)》內的有關條文

3. 政制發展步伐的考慮因素

4. 訂定政制發展程序的原則

5. 各政制發展機制的討論

6. 結語

1. 前言

香港在一九九七年回歸中國後，將由英國的殖民地變為中國的特別行政區，享有高度自治。隨着這個改變，政治制度亦相應地作出變化，以符合"港人治港"的目標。長遠來說，怎樣的政制才最適合香港特別行政區，是基本法起草過程中一個極具爭論性的問題。在這討論中，除了行政長官與立法機關的產生方法受到極大的關注外，各界人士對政制發展的快慢，也提出很多意見。社會人士提供了不同的政制模式，各模式有各自不同的起點和演變步驟。

本報告則集中討論各方案就未來政制發展程序的建議和意見。

2. 《基本法(草案)》內的有關條文

政制發展步伐是行政長官和立法會議員的產生底下一個題目。關乎前者的有《基本法(草案)》第四十五條；與後者有關的則是第六十七條。這兩條都原則性地規範了行政長官和立法會的產生方法。至於兩者的具體產生方法，則分別在《基本法(草案)》附件一和附件二中明確訂定。

2.1 第四十五條："香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至普選產生的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。"

2.2 第六十七條："香港特別行政區立法會由選舉產生。

立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

立法會產生的具體辦法由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法》規定。"

2.3 附件一和附件二

3. 政制發展步伐的考慮因素

政制步伐的快慢，並沒有一套客觀標準，亦難以科學地釐定。對此的分歧在於不同政制發展步伐的倡議者，對社會現況的理解、分析以及對一些基本的目標和觀念的看法不一致。以下特別就幾個在談及政制發展緩急時經常論及的項目，並把贊成較快和較慢步伐人士就這些問題的意見，作一個簡單的比較。

3.1 既有利益的維持

3.1.1 香港的一些界別，特別是工商和專業界，長期以來對社會有重大的貢獻，其中的精英份子，既不熱衷於參選，也不容易在直選中勝出。所以，政府的高層管理中若要借用這些人士的專業才

能，就得使用一些直選以外的途徑。更有人士認為，若要議會順利運作，又要在民主的前提下撤銷委任議員的議席，便必須保留立法會部份議席由功能組別選舉產生。

3.1.2 然而，若選舉制度(功能組別選舉)確認了這些客觀地存在於社會中的利益集團，把它們的利益制度化，就會把政治制度割裂。具體而言，就是每個議員都只求其所屬界別的利益，而忽視社會整體，削弱政制代表全部人民、維護整體福利的功能。

而且，在運作上，功能團體的界定、各界定功能團體間的比重劃分等問題，都是難以定奪的。況且，社會情況不斷改變，選舉制度難以靈活地隨之修改，更令後者不易作為社會上利益集團存在的準確反映。

3.1.3 政制的制定要保障工商界和投資者信心的原則，並非必要。基本法作為《中英聯合聲明》的一個體現，開宗明義就保障了資本主義在香港的實行。工商界人士在資本主義社會向來是享有利益的一群，實無必要為了保存自己的利益而强調保持現狀，反對政制的較快發展。

3.1.4 但是，即使肯定了資本主義制度在香港實施，但資本主義社會的形態是多種多樣的，原來在香港享有一定利益的工商界人士，在特別行政區成立後，不一定能再佔有同樣有利的位置。所以，在政制設計時，工商界人士為自己爭取一定利益是自然的。

3.2 政府的認受性

3.2.1 在港人治港的原則下，雖然未來特別行政區政府的權力來自中央人民政府，但人民對政府的支持和信任仍是重要的，否則就會有信心危機，祇有加快民主的發展，才能加强政府的認受性。

3.2.2 政府的認受性是否重要，其實是相對於市民對參與政治的熱衷程度。當現況為市民並不關心政治，那麽是否需要直選，或採用怎樣的選舉制度，本身並不構成問題。以增加直選成份來滿足市民的參與欲是不必要的。

3.2.3 市民參與政事的積極性和制度本身的開放性是互為因果的。故政制設計其中的一個目標是希望更多市民參與，給與他們更多機會。

3.3 公民的政治水平

3.3.1 香港是個教育水平高的地區，自香港政府在八十年代初期引入代議政制後，市民的政治意識，已達一定水平。故政制發展以較快步伐方可配合。

3.3.2 香港素來是一個殖民地，市民的政治意識不高，對民主政制完全陌生，亦未有成熟的政黨制度，卻一直享有高效率和穩定的政府，市民對此評價亦高。以香港一個民主傳統未形成的社會，太快加入過多民主成份，恐怕只徒有民主的形式，帶來社會的混亂和不安，甚至有外來政治勢力介入的不良後果。再者，由於港人現有的民主經驗太少，故應在政權移交後有一段不變的過渡期，以便學習港人治港。

3.4 穩定和變革的考慮

3.4.1 香港在不斷變化，如果要配合資本主義社會的發展，民主政制是不可或缺的。近年，已聽到有中產階級要求參政的聲音，而民衆的政治意識也在不斷提高，這個趨勢在未來更有加强的跡象。

在民智開啓後，要他們接受並非由直選產生的特權式政治勢力，是困難的。更何況，隨着政權的移交，政制更是非變不可。以保守的態度來面對政制問題是有欠靈活的。

3.4.2 大量引入直選，會影響現有政治發言權的分配。為主權移交作出的政制改革，其目的是維持不變。如政制改革引致政治形勢的改變，則違反了其原意。

3.5 關於過渡期的考慮

3.5.1 一九九七年前後應有一段較長的穩定期，以便政權順利交接，保持社會穩定。政制方面能夠不變的，就盡量不變，以減低不明朗的因素。

3.5.2 過渡期若是太長，社會各架構又維持不變，則政制發展便不能配合社會其他方面發展的步伐。

3.6 中港關係

3.6.1 草擬基本法是中國的事，政制設計不能不照顧中方的意願。中方對普選的過早引入是有保留的。所以，從現實的角度考慮，政制應以較穩健的步伐發展。

3.6.2 應該在一九九七年就建立一個由民主選舉(普選)產生的政府，因為祇有這樣的政府，才有足夠的力量來防止和抵抗來自中央的干預。

3.6.3 香港在一九九七年後，會成為中國的一個特別行政區，政制的設計不應也不能以中央人民政府為假想敵，與之抗衡。

3.6.4 中港就政制問題的意見分歧，只是中港矛盾的其中一個表現，無論政制發展步伐的速度、及日後的政治制度如何，亦不能使中港矛盾消失。再者，一國兩制的成功，亦有賴於港人治港的落實執行。較快的民主步伐能助香港體現高度自治，是更可取的選擇。

3.7 北京事件的影響

3.7.1 北京事件發生後，無論是為了恢復市民的信心，或是要保障日後的人權和自由，一個具代表性、認受性的民主政制都是必須的。市民對北京事件的表現，顯示他們熱衷參與社會事務，其政治意識有所提高，故相應地亦須有一步伐較快的政制體制。

此外，香港須成為一個為中國引入民主、壓制獨裁的地方。而到一九九七年後政制發展難以由港人掌握，故希望在政權移交之前，完成民主政制發展程序。

3.7.2 港人對北京事件的表現是情緒化的，這種衝動的情緒未經組織，也缺乏一個團結的目標，很容易便會冷却，回復以往的冷漠。這種情緒本身是一種不成熟的表現，更證明民主的引入，不可過於急進。港人的激動情緒還會導致激進的領袖產生，使原來有意參政的人却步，反而不利於民主發展。

3.7.3 不應將北京事件作為政制發展步伐的考慮因素，因為北京事件為一件獨立事件，與香港一貫的政制發展道路是分開的。港人須根據循序漸進的原則，在原有的基礎上發展民主。“民主抗共”僅為一主觀意願，客觀上香港仍須和中國保持良好關係，並在“一國兩制”下發展大家都接納的政制。

4　訂定政制發展程序的原則

基於彼此對社會情況的判斷和基本觀念的取向不一，故社會上對制定具體的政制發展程序，也有各種不同的意見。以下是對此問題的簡述：

4.1　既定發展程序的需要

4.1.1 應明確訂出政制發展的程序，無論以時間表、“引發點”或其他各種發展機制來處理政制發展的步伐，皆需要令市民清楚發展的途徑如何，才能令市民對政制的發展有準備和有信心。

4.1.2 反對以一套既定的程序來規限政制發展，因為政制的設計不能脫離現實，若既定的發展程序不切合實際社會環境，便須改變。與其有一套具體的長期發展計劃，倒不如只訂出第一屆的政治體制，其後則按社會的實際情況而訂定。

4.1.3 明確訂出一套政制發展的既定程序是需要的，但切忌訂出一套過長的程序，因為政制發展受很多外來的、突發的因素影響，發展的程序越訂得長，這些因素便越難預測，政制設計符合現實的可能性也相應降低。所以，一個短的政制發展程序，是最切合現實的。

4.1.4 此外，因為北京事件對港人情緒的影響，基本法中只宜訂出一些發展的大原則，而略去明確的政制發展程序、及政制設計中的細節，讓特別行政區政府在日後自行決定。

4.2　行政長官和立法會所有議員應否同時開始以普選產生

這個考慮對“時間表”的制定固然重要，而且對進行政制發展檢討和全民投票的時間安排，以及是否需要訂出兩套不同的社會發展條件，以作為行政長官和立法會產生進一步發展的指標，亦很重要。以下是社會人士的意見：

4.2.1 立法會所有議員和行政長官普選日期應當一致。這樣可避免有某一方的代表性强於另一方的情況出現，令兩者關係較佳。

4.2.2 由於立法會和行政長官的工作有分別，行政長官以普選產生時，來自功能組別的議席仍可在立法會中發揮一定作用。亦有相反意見認為，立法會的全面普選應較行政長官的普選為先。

4.2.3 若行政長官已經以普選產生，而立法會議員仍未全部以普選產生，則本來已享有很多權力的行政長官更難受一個代表性比他弱的立法會來監察。

4.3　政制最終目標的分歧

社會人士對以普選產生行政長官為最終目標的討論較少，對是否以普選產生立法會所有議員為目標，則有較多分歧的意見：有認為功能組別選舉有其存在價值，應予保留；有認為其價值較普選低，應予取消。對於這個問題的理解，會影響政制發展機制的制定。如肯定了以普選產生所有議員為目標，就須在發展機制中容許全面普選的出現，及訂明以此為進一步發展的目標。反之，則毋須如此。

5.　各政制發展機制的討論

在《基本法(草案)》面世後，草案稿方案中的政制發展機制 — 全民投票 — 引來社會人士的

廣泛討論。社會人士在評論之餘還提出一些其他的演進機制，以判斷和決定社會中是否有適當的條件將政制再進一步發展。以下，將就個別發展機制逐一討論。

5.1 時間表

所謂“時間表”機制，是指在基本法中明確訂出以普選產生行政長官的日期，和以直選產生的立法會議員比例的增加步伐。在第二次諮詢期提出的方案中，建議採用此機制的有五五方案、立法兩局制方案、新一九零人方案(立法會部份)，以及中間派方案和四四二方案兩者的行政長官部份。社會人士對時間表機制的討論主要包括以下幾點：

5.1.1 建議根據“時間表”所訂的日程發展而不採用其他機制的人士認為，全民投票和政制發展檢討均有時間表的成份，因為這兩個機制都預先假設，舉行全民投票或政制檢討的日期是適合轉用普選的時間。由於普選的建議會為此兩者否決，而需在日後再訂出投票或檢討的日子，政制發展未明朗的情況便會一直拖延至未可預期的日子。若明確了普選日期，則便於有意組織參選人士、投資者和其他與政制發展相關較大的人士，按照時間表指示的目標作出適當的部署和計劃。

5.1.2 但是，單用時間表的靈活性不足。倘若基本法所規定的時間在當時現實條件不適合舉行普選，而市民和政府又要勉强為之，其後果是相當嚴重的。

5.1.3 針對上述問題，有論者便提出：

5.1.3.1以政制發展檢討或全民投票作為機制，取代時間表。

5.1.3.2因行政長官和立法會的產生辦法都是寫在附件內的，當時間表之規定和現實條件不符時，可循修改附件的正常程序(立法會全體議員三分二多數通過、行政長官同意、全國人大常委備案)，修改原來規定。

5.1.3.3制定一個為期較短的時間表，只就可見的將來作計劃。

5.1.3.4制定一個較具彈性的時間表，例如中間派方案規定在第三至五屆普選行政長官，而具體日期的決定，則在於當時政府。

5.2 發展檢討

建議指定的政府機構，於某一特定的期間內，總結制度運作的經驗，列出利弊，再根據當時的現實情況，考慮日後政制發展的路向。檢討的結果可以帶來政制的全新修改，但也可保留原來的發展途徑，一切須視乎該負責機構對當時社會條件的判斷，和隨之而來的決定。一會兩局方案、四四二方案和五三二方案均建議讓立法會自行決定其後發展。而事實上，發展檢討的範圍更可及行政長官的普選日期。對於“發展檢討”的提議，各界有以下的意見：

5.2.1 這方法比其他機制能更全面和靈活地處理政制發展的問題。它可以包括民意取向以外的各種社會條件，是更為理性的做法。此外，還有建議每屆作一次檢討，以使政制發展能緊隨社會的其他發展。

5.2.2 政制檢討的性質局限了群衆的參與，把政制發展的決定權交託於立法會議員或一小隊向政府負責的專家身上。

5.2.3 這個建議不能保障政制的發展。由於政府要決定的是繼任人的產生方法，政府人員便有機會為

其理想的繼任人選(可以包括他自己)訂出有利於他們的選舉方式，造成不公平現象。而且，執政者既能在原有的選舉方式中選出，他屬意的繼任人若與他背景接近（這情況的可能性不低），執政者的決定便會趨於保守，阻礙政制發展速度。

5.2.4 政府即使在政制檢討時沒有私心，但當其決定與市民意願不完全吻合時，亦會為市民責難。

5.2.5 解決市民對政府檢討政制發展的信心問題，有以下建議：

5.2.5.1問題的關鍵在於當時政府的認受性，若政府產生方法的民主成份高，市民認為它是大衆付託的代表，對它作的檢討產生信心。故建議第一、二屆的推舉委員會和選舉委員會的席位應先清楚分配予各個界別，並以直選方式選出所有成員。在首屆立法局方面，則應有三分一席位由普選產生，其餘三分二功能選舉議席亦同樣由直選產生。

5.2.5.2可在基本法內規定在第二屆行政長官任內舉行政制發展檢討，它的結果只能朝向民主，不能後退。而檢討的方式並可包括全民投票。但檢討方法的選取及其結果須為立法會與香港區全國人大代表聯席會議成員多數通過，檢討結果則報全國人大常委會備案。

5.3 引發點

所謂“引發點”的建議，是以社會上一些客觀的指標，作為政制進一步發展的引發機制。社會上倡議應用引發點機制的人士較少，主要見於八十九人方案中以立法會選舉的投票率為引發點的建議。當立法會選舉中有百分之五十的合格選民投票時，八十九人方案便建議所有立法會議員和行政長官皆由普選產生。各界對這方案的機制，有以下意見：

5.3.1 當立法會投票人數達合格選民百分之五十以上時，便顯示選民的政治意識成熟、政治興趣濃厚，可以全面實行普選。普遍認為此法靈活性大，政治發展步伐能與市民政治成熟程度緊密配合。

5.3.2 此機制並不排拒例如發展檢討一類的發展機制同時運用，又能經常被運用而不需社會付出額外的代價。並有建議改百分之五十合格選民的投票率為百分之五十登記選民的投票率作為“引發點”,並附以三分之二立法會議員通過，即可於下一屆進行普選。

5.3.3 但反對的意見則認為，投票率並非一個良好的指標，市民不去投票，可能是因為該次投票的意義不大，與其政治意識和興趣無關；而且百分之五十的投票率訂得太高。

5.4 全民投票

將決定交由合資格的選民，通過投票而作出，是全民投票的一種作用。全民投票的結果，也可以用作政制發展的參考意見，供負責設計政制發展的機構考慮，對決定者沒有約束力。

草案中各方案作為總結第一次諮詢的政制方案，較其他的方案更受公衆關注。而當中所提的政制演進機制 — “全民投票” — 是一個嶄新的概念，引起各界的熱烈討論，有關的討論也較其他演進機制的討論更為詳細。

5.4.1 全民投票的意義

5.4.1.1在一些重要的、關係人民切身利益的事情上，不宜以少數人的分析、決定，來代替大多數人的意願。全民投票就是一個把決定權交予市民的方法，並被稱為公正和正式。

5.4.1.2大多數人的利益和社會整體利益不一定是一致的。政策決定以社會上大多數人的利益為依歸，則可能忽略了某些重要的少數，而令社會整體利益受損。

5.4.1.3全民投票是體現民主的一種最高形式。當社會上仍在爭辯民主發展的步伐（何時實行一人一票普選）時，卻以一人一票來解決這個論爭，是矛盾的。

5.4.1.4以全民投票來決定以後政制的發展，是抹煞了各界人士、草委和諮委這幾年間的努力。

5.4.2 市民在全民投票時的理性程度

由於全民投票把決策權交予市民，市民在投票時的理性程度，便直接影響這決定的質素。

5.4.2.1基本法的討論進行了數年，市民對其內容已有一定的掌握，若有關機構能在全民投票之前以宣傳、教育作緊密配合，市民便能有充足的認識去作出決定。由於全民投票的性質是對事而不對人，故市民會更為理性。全民投票更能予市民一個政治覺醒的機會。

5.4.2.2香港一向缺乏民主傳統，市民對基本法政制問題了解不深，在運作時容易為外界力量控制。再加上市民不可能直接討論政制問題，他們在作出同一個抉擇時，背後可能有互相矛盾的理由，甚至會出現與市民原來意願違背的情況。在這種情況下舉行全民投票，是很難得到令人滿意的結果的。

5.4.3 全民投票的局限

5.4.3.1全民投票僅能回答一些簡單的是或非、或選擇題。至於如何實行的問題，則不能用此方法處理。

5.4.3.2良好的政制發展不一定能保障社會整體的良好發展，特別是在經濟的發展。所以以全民投票來決定是否普選，僅能處理政制發展的問題，未能顧及其他重要環節。

5.4.4 草案內的政制發展機制

草案內所列的政制方案對全民投票訂出仔細的運作程序，使公衆對它的意見也相應地詳盡。全民投票的具體運作程序對這機制有關鍵性的影響，並會左右政制發展的步伐。以下輯錄的是公衆人士對草案稿方案中全民投票機制的意見：

5.4.4.1舉行全民投票的時間

按照草案的建議，在第三任行政長官任內舉行全民投票，以決定第四任起行政長官是否以全民普選方式產生。而在第四任立法會任期中，亦有類似的全民投票，以決定第五屆及以後立法會議員是否全部以普選產生。有關舉行全民投票的時間有以下意見：

5.4.4.1.1全民投票應在過渡期，即一九九七年前舉行。

5.4.4.1.2若純為體現主權而限訂全民投票要在一九九七年後才舉行，則全民投票應在第一屆行政長官任內舉行，以免拖延發展速度。

5.4.4.1.3《基本法（草案）》訂出的全民投票日期太遲，令政制發展趨於保守。若把全民投票日期提前至第二屆行政長官任內舉行，則較為合理的做法。

5.4.4.1.4在第三屆行政長官任內舉行全民投票是穩當合宜的做法。

5.4.4.1.5應於二零零一年舉行全民投票。

5.4.4.1.6把全民投票押後舉行，只是把全民投票可能帶來的波動和爭論押後，並不會因此而消除波動出現的可能性。然則提早舉行全民投票，讓問題能及早解決，豈不是更佳的做法。

5.4.4.2 先決條件的訂定

根據這方案，全體選民投票，必須獲得立法會議員多數通過，徵得行政長官同意和全國人民代表大會常務委員會的批准方可進行。

5.4.4.2.1 意見

5.4.4.2.1.1讓政府掌握全民投票舉行的先決條件，則等同把政制發展的決定權交予政府，而市民僅作認同，這會削弱市民對政治發展討論的參與感，失卻全民投票的意義。

5.4.4.2.1.2要舉行全民投票，事前要通過的關卡太多，令舉行的可能性大大降低，而由於當時的行政長官和立法會議員都是已有選舉制度的受益者，若要他們作出決定去製造機會讓既有的選舉制度改變，可能性不高。

5.4.4.2.1.3首幾屆行政長官和立法會大部份議員代表性成疑。他們的決定，不一定符合市民意願。

5.4.4.2.1.4“人大常委會的同意”作為舉行全民投票的先決條件，有違特別行政區“高度自治”的精神、更何況他們的態度可能較為保守，與港人不同。

5.4.4.2.2 建議

5.4.4.2.2.1全民投票舉行條件之一是由人大常委會批准，這條件應可略去的，原因是全民投票的決定只涉及特別行政區事務，而人大常委會在通過基本法時，亦已授權香港舉行全民投票，故毋須經它再度批准，只需將舉行全民投票的決定報全國人大備案便可。

5.4.4.2.2.2取消人大常委會、或/和行政長官、或/和立法會多數議員同意這些先決條件的程序。

5.4.4.2.2.3若全民投票不被批准舉行，有關方面須詳細地向全港市民解釋，及於以後每一屆進行全民投票。

5.4.4.3 有效標準的訂定

草案中的政制方案規定：“投票結果，必須有百分之三十以上的合法選民的贊成，方為有效，付諸實施。”

5.4.4.3.1 訂定有效率的意義

5.4.4.3.1.1若全民投票的結果以簡單多數票來計算，在一個投票率低的情況下，任何一方以多數票勝出，都皆難以服衆。

5.4.4.3.1.2全民投票所處理的問題既是關乎每個市民，市民便須盡其公民義務去投票。

5.4.4.3.1.3若能定出一個合理的最低投票率，便可淡化集團式拉票，讓投票結果不為幾個小集團所左右。

5.4.4.3.1.4緘默本是自己是一種態度，市民有權不去投票，勉强他們只會造成不愉快局面。

5.4.4.3.1.5市民若不去投票，即是默許了投票的人代表他們決定有關事宜。故無論結果如何，他們都會接受。

5.4.4.3.2 建議的有效率

5.4.4.3.2.1同意《基本法(草案)》中建議的有效率。

5.4.4.3.2.2全民投票的有效率需為合格選民半數或以上，當中贊成者佔半數以上，方可以實施。

5.4.4.3.2.3全民投票的有效率成率應以區議會投票率八成為準。

5.4.4.3.2.4全民投票的結果應以簡單多數票來決定。

5.4.4.4 有關否決後十年再投票的規定

在《基本法(草案)》中，有以下規定：“如投票結果不變，每隔十年 .... 再舉行一次全體選民投票。”

5.4.4.4.1 這項規定會令香港社會發展的不穩定性每十年往後推遲，使市民難以定下長期計劃。

5.4.4.4.2 如投票決定不變，可每兩屆再舉行全民投票，或由立法會決定，惟每屆只能有一次全民投票。

5.4.4.4.3 若投票決定不變，應每隔一年、三年、五年，或十年再舉行一次全民投票。

5.4.4.5 在基本法上具體訂定全民投票的舉行及其細節問題

5.4.4.5.1 至於在基本法中訂定舉行全民投票的日期，有論者認為這是將來政府到了第三屆仍未解決政制發展的問題，而在事前規定把決策權放在全港市民身上，是不信任未來政府的表現。

5.4.4.5.2 全民投票既是一項民主的做法，它的進行，應是基於市民內在的需要，而非因基本法中有規定而舉行的。

5.4.4.5.3 此外，在基本法中預先訂定全民投票的有效率有欠靈活。

5.4.4.6 整體意見

5.4.4.6.1 基於上文已提到全民投票所能處理範圍的局限，全民投票應去決定是否改變現行的政治體制。若投票結果認為政制應進一步發展，則交由一批憲制專家、民意代表和學者去研究如何作出改革。由於檢討可以較為靈活，便能容許有更具彈性的發展。

5.4.4.6.2 此外，草案稿中政制發展機制的規定減弱了全民投票作為政制發展機制的功能，令全民投票在市民中的支持程度減低，故建議以政制發展檢討替代。

5.4.4.6.3 可讓立法會的民主發展步伐加快，讓市民在全民投票通過後，先行見到全部以普選產生的立法會議員表現如何，再在稍後以全民投票方式來決定行政長官應否以普選產生。這個做法，要求兩次全民投票分別舉行，目的是希望保証實行民主政制之時社會亦保持穩定。

5.4.4.6.4 應在基本法中明確寫出將於第三屆普選產生行政長官。若要推遲這個日期，則需在第二屆立法會和港區人大代表以三分二多數否決基本法之規定。但若立法會地域選舉的投票率達合格選民的半數，則立法會和港區人大代表的否決無效，行政長官將由第三屆起以直選產生。至於立法會方面，亦應在基本法中明確規定全部以普選產生。若行政長官已轉由普選產生，則立法會的選舉亦應轉為全面普選產生，立法會和港區人大代表不能阻止或延遲。

5.4.4.6.5 政制發展最終目標並非一定是普選。故應依照草案稿方案所規定的細則舉行全民投票，但要決定的是：是否在保留功能議席的基礎上，改變立法會各種選舉的比例。

5.4.4.6.6 為確定行政長官產生的最終發展目標為普選，應規定行政長官應最遲在第五屆以普選方式產生；但如上述建議不獲接納，則應於第五屆進行全民投票。此項投票，只在立法局三分二議員，行政長官和人大常委會皆反對的情況下，才被取消。

5.4.4.6.7 以全民投票方式來決定是否普選(全民投票的一種)，是矛盾的，故建議以民意調查替代。

6. 結語

政制發展步伐的速度，是基本法討論中一個爭論已久的題目。雖然這不是政制問題的全部，但卻是重要的一環。因為公衆對此的關注，使這個原可簡約為急、緩的問題，變得龐雜。上文嘗試整理其中脈絡，希望能幫助讀者了解問題。

行政機關與立法機關的關係

一 目 錄 一

1. 前言

2. 立法與行政結合一體的模式

3. 立法與行政分權而立的模式

4. 討論的基礎

5. 以立法與行政結合一體的模式為討論基礎的意見

6. 以立法與行政分權而立的模式為討論基礎的意見

7. 結語

1. 前言

1.1 有關《基本法(草案)》的討論，多集中於行政長官與立法機關的產生方法，行政機關與立法機關的關係則相對地未被重視。其實兩機關的關係在政治體制的設計中佔很重要的地位，同時這與兩機關的產生方法也有不可分割的關係。本報告就這問題歸納了有關的意見，以供起草委員會及公衆討論。

1.2 由於一向對行政機關與立法機關關係的討論都是基於兩種基本的模式 — 行政立法結合的議會制和行政立法分權的總統制，故本報告會先將這兩種制度的特點作一簡介，然後再在這兩大體制下，分列出各界人士對《基本法(草案)》有關條文的分析及具體建議。

2. 立法與行政結合一體的模式

立法與行政結合一體的模式又稱議會制或內閣制，起源於英國，實行此制的國家還有荷蘭、加拿大、新加坡等。議會制下的議會不僅是立法機關，且是最高權力機關。政府亦由在議會選舉中獲勝、取得多數席位的政黨（或政黨聯盟）負責組織；故行政機關是建立在立法機關基礎上的。首相(總理)和閣員(主要部長)同時又是立法機關議員；內閣成員一方面負責政府行政工作，一方面又參加議會立法工作；而議會的立法工作實際上是在內閣指導下進行的。首相(總理)是議會多數黨的領袖，內閣成員又是執政黨的領導核心。首相（總理）通常可以通過執政黨的議會黨團操縱和控制議會。另一方面，政府又對議會負責，受議會監督。但在首相(總理)無法控制議會，或議會不同意政府政策並通過不信任案時，政府得提出辭職，也可請國家元首下令解散議會，重新選舉，再由多數派組織新政府。總的而言，在議會制下，行政機關與立法機關的關係無論在產生或運作上都是有重叠的。

3. 立法與行政分權而立的模式

立法與行政分權而立的模式又稱為總統制。美國是最早實行總統制的國家，其他實行此制的國家有墨西哥、哥倫比亞及印尼等，總統制下的國家元首和行政機關首腦由總統一人兼任，總統掌握內政、外交大權、任命最高法院法官，指揮三軍、有權宣佈緊急狀態，其地位在立法、行政、司法三個部門之上。總統和立法機關議員通過不同的選舉程序產生，任期也不相同，國會的多數黨不一定就是執政黨。總統向選民負責，不對國會負責，除統總有犯罪行為外，國會不能對總統投不信任票或通過罷免決議，總統也不能解散國會。總統跟國會的關係是行政與立法互相制約的關係。行政官員不能兼任立法機關議員，總統和行政官員不能出席國會討論法案或參與表決，各種議案皆由議員提出。總統任免各部門部長和高級行政官員，部長和行政官員向總統負責，不向立法機關(國會)負責。總統有權否決國會所通過的法案，除非國會以三分之二多數票維持原案，該法案就不能成為法律。總統可利用向國會提出附有法律草案的《國情諮文》的形式，行使部分立法創議權；還可行使委任立法權，頒發具有法律效力的行政命令。總統任命各部門部長時通常不是從黨派角度而是從實際需要出發的。總

統候選人雖然由政黨推薦，但當選以後，原來的政黨對總統沒有很大約束力，相反，總統作為政黨領袖可以影響國會中的本黨議員。

4. 討論的基礎

就行政機關與立法機關的關係所提出的意見繁多，但各種意見背後都對政制的設計有一定的假設。有以議會制或總統制為其思考模範；亦有以行政主導或立法主導為其思考方向；更有一些是從實際情況出發，對目前的制度加以修改，提出新一套的意見。在各種不同的假設下，就出現一些分歧或矛盾的建議。這些意見可分為(一)以立法與行政結合一體的模式為討論基礎的意見；及(二)以立法與行政分權而立的模式為討論基礎的意見。

5. 以立法與行政結合一體的模式為討論基礎的意見

5.1 行政長官批准財政動議的權力

草案第四十八條第(十)項規定，行政長官有權批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議。這與現時的制度或法國議會制模式不同。

目前立法局會議常規有關的動議規定為第23條，該條文規定“倘立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或影響，可能須耗費或支出任何部份稅收或其他公帑，除非該項動議或修訂是由當然官守議員或官守議員提出，否則該項動議須獲總督之推薦，而有關推薦之通知，須在非官守議員提出該項動議或修訂動議時提出。”但此條文只是一個籠統的規定，目前實際的做法是徵稅方面可加不可減，而支出方面則只可減少。故此草案的條文並沒有保存現有制度，且擴大了行政機關在財政方面的權力。

5.2 對有關財政開支動議的建議

有建議將第四十八條第(十)項修改為：“批准向立法會提出有關減少收入或增加支出的動議”，以保留現有的形式。另有意見認為，此修改應要兼顧第七十三條的規定，法國的例子是可參考的，就是所有要提出的都稱為議案(Bills)或修正案(Amendment)而不是稱動議(Motion)。香港的處理是以法案及修改案為有法律效力，而動議則沒有法律效力。因此法國的做法比英國或香港的做法寬一點。但無論如何，最重要的是肯定在議會制下，財政權不會為行政當局獨攬。

5.3 立法會的動議權

草案第七十三條規定：“香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支和政府的結構和管理運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”在議會制下，凡涉及財政收入及支出或政府政策的動議，均須得到行政當局的同意，否則就會削弱施政的能力。但一切有關政府管理運作的動議，如與財政或削減稅收無關的，只要符合一個表達形式，都應被接受，否則就會對立法會造成不必要的制肘，使立法會失去了一個可以反映人民意願及意見的機會。

5.4 行政長官發回議案動議期限

草案第四十九條規定，行政長官可將立法會通過的法案發回立法會重議，期限是三個月内。但有意見認為，此規定的彈性太大，法國的規定只是十五天内。

5.5 行政長官的財政權

草案第五十一條規定："如果立法會拒絕批准政府提出的財政預算案，可由行政長官向立法會申請臨時撥款。如果由於立法會已被解散而不能批准撥款，行政長官可在選出新的立法會前的一段時期内，按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款。"除德國外，其他議會制的國家，行政當局都没有這樣的權力。

5.6 行政長官不能履職時的安排

草案第五十三條規定："香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依上述順序臨時代理其職務。行政長官缺位時，應在六個月内依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。行政長官缺位期間的職務代理，依照上款規定辦理。"

其他採用議會制的國家多是由高一級的，例如上議院的主席暫代，而法國則規定在二十至三十五天内產生新的行政長官，不會拖延六個月，否則行政長官被彈劾下台後，任命者就有六個月時間來執掌政權了。

5.7 行政機關向立法機關負責的關係

草案第六十四條有關行政機關向立法機關負責的規定，未能確實描寫現時兩機關在法理上的關係，加上第七十二條第㈨項在法理上立法會通過對行政長官的不信任議案，政府不一定要請辭，然而其政治後果一定是政府倒台，後果必定嚴重。

因此為要行好議會制，可根據法國憲法第49條的例子，如果當有十分之一的議員提出不信任議案，而不信任議案被通過的話，政府必定要倒台，倒台時總統亦可解散議會，待人民再作決定；若不獲通過的話，則曾提出動議的人在同一屆中不能再提出不信任議案，而政府可在施政方針、具體政策大方向上，甚至某文件、某法案上，要求議會一字不易地接受。對此，若有十分之一的議員不同意，可以要求表決不信任議案，此時的表決則是對不信任議案的表決，若贊成不信任議案的成員超過全體成員半數，不信任議案通過；若不超過半數，不信任議案失落，政府的待表決文件亦可一字不漏的通過。將來香港亦可參考此做法。

5.8 立法會重選的限期

草案第六十九條規定，立法會若被解散，須於三個月内重選，但法國的制度則是二十至四十天内進行重選。然而，這裏没有清楚規定立法會解散後是否算為完成一屆，抑或新選的議員繼續前一屆剩下的期限。一般議會制國家是以新選的為新一屆計算。

5.9 行政長官對通過法案的簽署

草案第七十五條規定："香港特別行政區立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公佈，方

能生效。”“須經行政長官簽署”可以有兩種意思：一是指行政長官擁有對法案的絶對否決權，在拒絶簽署某法案後，該法案便無效；另一種可能的意思是在行政長官拒絶簽署某法案後，該法案須交回立法會重議。此問題有待澄清。與此有關的另一問題，就是行政長官簽署或拒絶簽署某法案應否有時間限制。目前立法機關由總督及立法局共同組成，所以没有已獲通過的法案不能生效的情況，正如英國的立法機關也是由女皇會同議會組成的。至於將來香港的具體法案通過程序則有待澄清。

5.10 立法會的辯論權

草案第七十二條第㈥項規定，立法會可就任何有關公共利益問題進行辯論，但没有清楚指出這辯論權是否包括動議權；若包括動議權，又是否包括不信任議案。

6. 以立法與行政分權而立的模式為討論基礎的意見

6.1 行政機關向立法機關負責的問題

6.1.1 “負責”的定義一直都很含糊及富爭議性。《中英聯合聲明》發表初期，較多人傾向以議會制去理解“負責”的定義，即將未來之立法會等同於國家的議會，也就是有代表性的組織，政府要向這個議會負責，但這理解會使兩機關有從屬的關係，政府要受議會的帶導。

6.1.2 草案公佈後，第六十四條解釋了“負責”的意義，這解釋並不符合議會制的做法，因為議會制的傳統就是議會專制，可代表大多數人的專制，而行政機關便要向議會負責。在英國，最高權力是在國會的，但英皇地位也十分崇高，所以英國國會通過的法案也是以女皇會同國會名義通過的。若以議會制去理解“負責”的意義，政府便要向國家最高權力，即向議會負責，這樣便會使行政、立法兩機關有從屬關係。再者，若以一個議會為權力中心，而議會又是由選舉産生的話，為保証議會的意見不是分散或分歧，西方的經驗便是發展政黨政治，在社會上形成一個統治集團，這集團能透過掌握議會内多數議席而組織政府，並指導文官政府施政，從而保証行政與立法間有一比較整合的作用。因此一個穩定的政黨政治可減少選舉中的不可預見性，減少政治的波動性。至於文官制度，則可在某程度上有助於政策的延續性。

6.1.3 香港目前的制度是獨裁的制度，這制度由總督作為核心，而總督卻受制於英國政府，並透過英國政府向英國國會負責，而非向香港本地立法機關負責。所以，目前香港並不存在行政向立法負責的問題。行政、立法權最終仍集中於總督身上，只是歷史上種種因素使這權力已經在某程度上分開了，但法理上，行政局或立法局都只是總督的一個顧問機構，且還有附帶機制，就是委任制度，以保証人事上不會出現兩局顧問與總督“對着幹”的情況。雖然草案的規定與目前做法類似，即立法機關有權通過撥款法案、聽取行政機關的施政報告、向行政長官提出質詢，但這並不等於議會制度的“負責”。

6.1.4 一九九七年後，香港特別行政區可利用固有的傳統，加以轉化，以體現香港在政治地位上的轉變，因為一九九七年後原向英國負責的總督專制制度，應改變為行政權力機關向本地負責的制度，將效忠對象由英國國會轉移向本地立法機關。但另一方面，卻允許行政機關有較大

的能動性，就是政府有特權提出對公共有關的立法、提出財政預算案等。給予行政機關這樣大的權力的原因，是行政機關最終還是要向議會負責，並假設該政府是受議會支持的。至於行政與立法間的整合性，亦可透過政黨來維持。

6.1.5　然而，草案中並没有明顯的議會制特色，反而行政與立法兩機關分別以不同途徑產生。由於授權是分開的，兩機關就不可能有從屬關係，因為兩者都可稱為來自民衆的信任及授權。因此根本談不上負責。草案條文所顯示的是立法機關有監察行政機關的權力，但不等同行政機關向立法機關負責。

6.1.6　建議

由於兩個機關各自獨立產生，根本很難建立起負責的關係，這樣做反而會歪曲了“負責”的意思，故建議將草案第六十四條删除，而在具體條文内列明立法會有質詢、辯論的權力，而不用提“負責”，因根本没有負責的關係存在。

6.2.　行政機關與立法機關的制衡關係

6.2.1　《基本法(草案)》中行政機關與立法機關關係的特徵為：

行政機關與立法機關各自獨立地產生；及行政機關與立法機關各司其職。

6.2.1.1　行政長官的職權：

(1) 制定公共政策的主動權；

(2) 財政主動權；

(3) 立法主動權。

6.2.1.2　立法會的職權：

(1) 監察權：否決權、質詢權、調查權、辯論權、彈劾權；

(2) 代表權：立法會代表社會不同利益、不同意見，接受市民申訴；

(3) 公共政策、財政預算及立法權：因為立法會缺乏龐大資源及研究能力的委員會制度，亦没有工作人員配合工作，這三項權力是受到限制的(第四十九條)。

(4) 行政決策權：受第七十三條的限制，因為其權力止於不涉及公共開支和政府結構和管理運作的政策上，並在提出前必須得到行政長官的書面同意。但第四十九條容許立法會以三分之二多數再次通過原案，則立法會在有三分之二的多數時，可以行使一定程度的決策權。

6.2.2　制衡的問題

6.2.2.1　立法權、財政權 — 若以美國對權力制衡的理解來看草案中制衡的觀念，草案缺少了賦予立法機關立法創制權和財政創制權，因這些權力都由行政機關享有。

6.2.2.2　調查權 — 在制衡體制中，立法機關通常會運用其調查權，但在草案中其調查權却受到限制，因為行政長官可用公衆利益為理由，拒絕允許官員向立法會作証，而“公衆利益”之定義非常空泛，很易被行政長官濫用。如立法會缺乏知情權，就難有效地對行政部門制衡或監察。

6.2.2.3　解散權 — 在議會制中，當政治矛盾不能在議會解決時，便容許解散議會的做法，是基於最終的決定權是在人民，因為議會是由人民選出來的，解決這個矛盾的最終決定權應由人民通

過再選舉議會的過程來執行。至於總統制，則由於行政和立法機關都由人民分別選出，兩者有一個互相制衡的關係；惟大家為避免產生代表性矛盾的危機，因而形成妥協的政治文化。所以，雖然理論上兩機關可以出現很對立的情況，但實際上兩者的互相制衡卻反而促成兩者互讓的局面。

根據《基本法(草案)》，立法會的解散主動權在於行政長官。立法會議員一定不願經常重選，因為這既勞民傷財，且會有失敗的可能性，故行政長官對立法會的解散權是一個有力的威脅。在權力不均等的情況下，很難達到制衡的目的。（但有意見認為，要達到制衡，不一定要權力均等，再者行政與立法兩機關的組成、性質和功能都不同，因此他們的權力永不可相等。）

6.2.2.4 行政機關與立法機關間可能出現矛盾、對抗或僵局，致令政策不能得以制定：

6.2.2.4.1《基本法(草案)》的規定

立法會議員可能因為要照顧特殊利益，而濫用否決權來影響政府的運作，以致立法及決策過程變得非理性化。又或者，行政長官可按第四十八條第(十一)款任意使用“安全和重大公共利益”的條款，不容許政府官員向立法會或屬下委員會作証及提供証據，因而損害到立法會的監察權。又如按第七十三條，行政長官界定什麼是政府政策，限制立法會的提案權,及/或限制立法會的財政資源，在這些情況下，若出現僵局，其解決則成問題。

6.2.2.4.2其他情況

(1) 若行政長官代表中國利益，全體立法會議員一致對抗行政長官。但這情況出現的機會很低。

(2) 香港缺乏强大的政治組織以聯繫行政與立法兩機關。

(3) 行政長官不出任立法會主席，不能控制立法會議程，又不能控制立法會時間表。

(4) 議事規則要小心處理，否則輕微技術問題可令整條法案不能通過。

6.2.2.5 解決僵局的辦法

香港不能採用的辦法：

(1) 現時港督為立法局主席，有權委任議員，並控制立法會議程及立法會會議的時間表。但一九九七年後，這辦法不能繼續沿用，因為日後行政長官不再是立法會主席。對目前制度這是一大改變，此改變更有牽一髮動全身的效果，未免造成在談保留舊有制度之餘，忘記了最基本要堅持的原則。

(2) 內閣責任制。

(3) 總統制。將來行政長官並沒有獨立的立法權力，所有法案得由立法會通過。

6.2.2.5.1可考慮的解決辦法

6.2.2.5.1.1 非憲制的安排

(1) 非正式地招攬立法會議員參與政策制訂過程，先取其意見。

(2) 不斷與立法會議員磋商談判、遊說並進行利益交換。

(3) 在立法會外發動民意及專家意見來向立法會施加壓力。

(4) 建立正常的行政與立法溝通的渠道，如美國總統設立的國會聯絡小組，就行政機關的政策，與立法機關相應的政策委員會協調，並對國會進行遊說。

(5) 建立政治聯盟，無論是固定的聯盟，或就某些特定事情而出現暫時性聯盟。但將來此情況發展的可能性仍是不肯定。

(6) 給予個別立法會議員實質之利益，因為許多議員需依靠行政長官或行政架構給他利益，讓他向選民交代，使他可再度獲選。

(7) 建立不受立法會直接監管的獨立行政組織，使之非政治化。此類行政組織毋須理會議會與行政長官之間的政治紛爭，可獨立運作。此種做法在新加坡及意大利非常普遍，而香港現正學習中。

(8) 利用行政架構及其知識、資訊的優勢來取得領導權。

(9) 行政長官委任立法會議員為重要的政策性諮詢委員會主席或成員，與目前的諮詢委員會制度類似。其具體建議有三：① 政策性諮詢委員會成員包括委任成員、立法會議員及政府官員，各佔三分之一，負責監察各部門的政策。但委員會成員不宜加入行政會議，以免失去兩機關互相制衡之效。② 這些重要的政策性諮詢委員會的職責，是對有關的政策負責及進行監督，並在這些問題上向立法會負責。委員會的主席由行政長官委任立法會議員出任，成員應包括三至四位立法會議員及一些非議員成員，在政策制定上向政府提供意見。約十至十二位重要的政策性諮詢委員會主席，亦應進入行政會議，以解決行政與立法的關係，使行政機關得以向立法機關負責。③ 無論這些重要的政策性諮詢委員會主席是否立法會成員，行政長官亦應盡量委任他們為行政會議成員。

這些建議的好處是：① 保留現有的優良諮詢委員會制度；② 賦予立法會議員參與制定政策的權利；③ 被委入諮詢委員會之立法會議員對有關政策有更多了解，因而他們可就有關政策向其同僚推介，及獲取支持，使政策得以順利通過；④ 使行政長官得到立法會的支持，避免行政機關與立法機關間出現對抗。

但有人質疑這些政策性諮詢委員會及其主席的地位及角色，因為既然是"諮詢委員會"，就不是決策機構，不能"對有關政策負責"。由於重要的政策性諮詢委員會主席是行政會議成員，行政會議本身是由集體決定政策的，且集體對政府決定之政策"負責"，加上政策由誰制定，便應由誰負責，那麽將來是由有關的諮詢委員會制定政策，抑或由有關的司長制定，則不明確。若這些諮詢委員會只是諮詢性質的話，要他們向立法會負責似乎不甚恰當。

(10) 行政長官委任立法會內的特別委員會(Select Committee)的主席進入行政會議，以增强行政與立法機關的溝通。

但有意見認為其委任方法很可能會引起行政與立法機關的對抗，而且這些立法會成員進入了行政會議後，亦未必可在立法會內争取選票支持行政長官。又若行政長官自動委任立法會成員互選出的特別委員會主席，亦會有另外一些問題出現：一、被推選出來的委員會主席未必是中國籍；二、若將來之行政會議按現在的做法須保守秘密，而立法會議員都是由選舉產生的話，則無論在功能或問責上都會使這些立法會議員尷尬。三、由行政長官委任特別委員會的主席，會有政治介入之嫌，因為這種權力應屬立法會主席。

6.2.2.5.1.2 憲制上的安排

(1) 基本法內提供的解決辦法 — 但這些辦法有以下缺點：

① 草案所提的方法只是在極端嚴重情況下解決行政與立法機關僵局和衝突的方法，但這些方法的有效性卻受到限制。例如在解散立法會的權力上，行政長官只可在其任期內解散立法會一次，因此對新選的立法會，行政長官全無制衡的方法，而事實上迫立法會再選，對部份由功能團體選舉產生的立法會並不會造成很大的威脅，因為功能團體選舉不需太大的遊說及競選工作，而且市民的心態是反對行政長官的，他們都支持。因此解散立法會實際上對立法會並不會形成威脅。再者，行政長官解散了立法會一次後，便會變得很被動。

至於立法會對行政長官的彈劾權，也是在很嚴重的情況下才會出現，並且在彈劾以後，也不一定可迫行政長官下台，因為行政長官是否下台要視乎中央人民政府的決定。

② 在一般情況下，對行政、立法兩機關各司其職的安排並不清楚，亦沒有正常的程序來解決衝突和矛盾，這些都會危害到行政與立法的關係。例如行政長官委任立法會議員進入行政會議，作為一種溝通或聯絡，便產生兩個問題：一、被委入行政會議的立法會議員未必可帶動其他立法會議員支持行政長官，因為他們可能會被視為行政長官的黨羽；二、由於行政長官只可委任中國籍的成員為行政會議成員，但假若立法會內大部份成員均是持外籍護照的，行政長官便不能委任，除非宣佈廢除此限，但這樣的代價太大。此外立法、撥款、監察等程序又不清楚及不足，例如第五十一條："如果立法會拒絕批准政府提出的財政預算案，可由行政長官向立法會申請臨時撥款。"但卻沒有提供解決辦法；又例如第七十一條第(一)項："....政府提出的議案須優先列入議程"，但"優先"的定義並不清楚，"優先"並不代表不可拖延。

(2) 建議增加正常的憲法程序，以應付平常行政立法的僵局，並令兩者可各司其職。

適當地增加行政長官對立法會議程與立法會時間表的影響力，使由政府制定的公共政策有完整性、一致性、合時性及連貫性：

① 行政長官可決定由政府提出議案的優先次序，而立法會審議議案時，得按此優先次序進行。

② 有限制地給予行政長官運用終止辯論權（"Cloture"又可稱之為"Closure"），即行政長官可要求立法會終止其對政府提出的議案辯論並進行表決，其目的只是讓行政長官使立法會知道該法案的緊急性，而迫使立法會表決，以避免小部份立法會議員運用種種手段拖延對法案的表決，或拖延至永不表決。另一方面，為防止行政長官濫用權力，並保証該等法案仍可獲立法會議員的討論及通過，可規定在一定時間內，行政長官只可對兩項或以下的政府法案使用終止辯論權，並且在立法會對該法案經過一定的討論後才可使用，否則立法會便會失去辯論及審議的作用。

③ 行政長官有權否決立法會提出對政府法案或議案的修正案動議(Motion(s) of amendment)，目的在於：一、避免立法會藉着修正政府法案，使之面目全非，原意盡失，

或使之對不同人士造成不公平，最終迫使行政長官不簽署批准原來由政府提出的法案或議案；二、避免立法會少數成員濫用修正權(Amendment power)以扼殺政府法案或議案。當然，行政長官有權在考慮立法會的意見後，自行修正政府法案或議案，並把修正後的法案或議案交付立法會表決。

④ 針對第五十一條的規定，行政長官可向立法會申請臨時撥款，但若申請不獲批准，受害的只是市民，不是行政長官。故行政長官應有權就重大事項召集立法會進行商討，亦有權就重大事項或政策到立法會演説或要求立法會考慮某些重要問題。總而言之，行政長官應主動尋求與立法會對話的渠道。

(3) 建議增强立法會的監察權：

① 給予立法會遣責個別主要官員的權力。由於彈劾行政長官會使政府倒台，加上政府不是集體負責制的，故應可對個別主要官員提出譴責，至於被譴責官員是否需要辭職，則在乎行政長官的決定，這亦可減輕行政長官的責任。

② 立法會定期向行政長官或主要官員進出查問,但這不同於質詢,查問(Question Time)是定期的，比質詢要次一點，質詢則是非常時期用的極端方法。

③ 可考慮增强立法會向行政機關索取資料的權力，然而這是原則上的問題，實際上很難在基本法内規定。

6.3 建議以行政機關為主導

6.3.1 對目前《基本法(草案)》有關規定的意見

6.3.1.1 政府政策完全由政府行政官僚、行政會議及專責委員會提出。立法機關對政策制訂的監察和影響不足。這顯然與立法機關的創制權的界定有關，目前的規定，對於立法機關而言，是不足夠的。

6.3.1.2 立法機關對政策的影響和監察，很大程度上取決於社會上政治力量的集結；它在立法機關内的反映；以及政黨的成熟程度。

6.3.1.3 在有關政制的條文中，存在着某些“灰色地帶”，那就是對政府架構中的專責委員會及獨立管理局等的地位，都没有清楚的界定，需要有待澄清。

6.3.1.4 草案之條文强調保持行政長官的權力，從行政主導的角度來看這是可以理解的。但基於行政與立法之間並非分權的觀念，這並不意味着必定要削弱立法機關的權力。

6.3.1.5 香港政制討論中各方面人士，經常提及要“保持政府運作效率”，對於“效率”，有必要明確指出是指政府決策一被通過，就應該得到迅速的貫徹和執行，而不應理解為行政機關在制訂政策時可以“暢通無阻，為所欲為”，完全不受監督。

6.3.1.6 行政與立法之間的配合和制衡，很大程度是靠非憲制性的措施來達成的，換句話説，不要寄望靠條文的清楚界定來保證兩者關係的合理化。

6.3.2 具體建議

6.3.2.1 適當加强立法機關的創制權

6.3.2.2 重視立法機關内的常設專責委員會

在立法機關内設立主要由立法會議員組成的常設專責委員會是可行和有作用的。這既可以加强立法機關内部的政治力量，也可加强不同意見人士在具體專門問題上的溝通和合作。

6.3.2.3 明確對獨立管理局等的監察

有必要對政府架構中的獨立管理局、土地開發公司和專門委員會等的地位，作出明確的界定，並應有由立法機關通過的法例對這些管理局予以監察。

6.3.2.4 立法機關應有“建議罷免行政長官”的權力

目前並無條文明確規定誰有權罷免行政長官。從法理上這可以理解為：行政長官由中央人民政府任命，所以只有中央人民政府才有權罷免他。但正因如此，香港特別行政區的立法機關，就應該有權提出“建議罷免行政長官”，而不只是提出彈劾，否則便只可能由中央人民政府提出罷免，這就會有嚴重的後果。

7. 結語

以上的意見，雖然提出的基礎不一樣，但他們都認為解決行政機關與立法機關之間的問題，除憲制上的規定外，還需要非憲制性的配合安排，方能使兩者有“適當”的關係，令兩機關有順暢的運作，及政令得以順利地推行，從而保證社會的安定繁榮。另一個提出的重點就是，無論議會制、半議會制、三權分立的制衡、或是按目前制度加以修改的模式，在作出取捨及修改時，除了考慮基本原則和香港的實際情況外，還要考慮到各種修改或混合方式都很可能帶來牽一髮動全身的後果，故在決定取與捨之際，也要照顧到由此而產生的其他相應變動。總的而言，行政機關與立法機關的關係在整個政制設計中佔有非常重要的地位，應予重視。

選 舉 法

— 目 録 —

1. 前言

2. 香港現行的選舉制度和選舉法例

3. 《基本法(草案)》中的選舉法問題以及有關意見和建議

3.1 制訂特別行政區選舉法的原則和香港現時的選舉法

3.2 國籍問題

3.3 選舉權和被選舉權

3.4 公務人員的選舉權利

3.5 選舉制度

3.6 選舉活動的監督、争訟和仲裁

4. 結語

1. 前言

選舉法就是規定有關政府內人民代表機關或公職人員選舉制度法規的統稱。《基本法（草案）》內，並無對此問題作出具體的規定。這問題在這次諮詢期內，亦只在末期時，才受到一些團體和人士的注意。但選舉法的制定，直接影響到選舉的結果。這表面上雖然純是一些技術的問題，但各種不同的選舉程序，放在不同的政治環境中，就有不同的政治結果，故此，有關的團體和人士，在諮詢期結束前，仍不忘為此問題，補充他們的意見。

本報告旨在把各界人士就《基本法（草案）》選舉法問題的意見，以及特別行政區選舉機關牽涉到的選舉問題，一一臚列，並對香港現時的選舉法例扼要介紹，供起草委員會參考。

2. 香港現行的選舉制度和選舉法例

2.1 自香港成為英國管治地方以來，到一九八二年，普選制度從未在香港實行。一八五零年香港出現由太平紳士組成類似選舉團的組織，選出兩位人士進入立法局。一八八四年香港總商會開始選舉其代表進入立法局。自此以後，香港中央階層的選舉情況，就没有重大轉變。

2.2 一八八八年陪審團名單上的差餉繳納者，有權投票選舉衛生局的非官守議員。一九三六年凡出現於陪審團名單上人士，可以在市政局選舉中投票。市政局選舉的投票權範圍在一九五三年得到擴展，有關法例規定年滿二十一歲、從未犯上貪污舞弊或被判罪而受監禁超過六個月的人士，並且是①合資格擔任陪審員的人士；或②因某些原因而免除負責陪審服務的人士；或③合格教師；或④根據稅務條例繳納稅項人士；或⑤防衛部隊或補助部隊的成員，便有權投票。

2.3 一九八二年起所有年齡在二十一歲以上，並且在香港居住超過七年的人士，除非與有關規定抵觸，否則均有權在區議會、市政局和區域市政局選舉中投票。這些投票權，是由香港立法機關所通過的法例來規定的，香港立法機關可根據情況，對有關法例加以修訂，以改變香港市民在選舉方面的權利。一九八八年年底，在市政局、區域市政局和區議會地域性直接選舉適用的選民登記册上，登記選民有1,604,048名，佔當局估計360萬有資格登記為選民的人數的45.1%。

2.4 目前，香港的區議會、市政局和區域市政局只有部份議席是透過地區性普選產生，但區議會作為當局的諮詢組織，並没有權力；而市政局和區域市政局的職責範圍亦不外市政事務和文康活動的管理，未觸及中央階層的政策和事務。

2.5 至於中央階層的選舉方面，香港總督是由英國政府以英皇的名義委任的，一九八五年九月，香港立法局首次採用“按社會功能劃分的選民組別”和“按地區劃分的選民組別”方式，

選出二十四位議員。其中有十二名立法局議員由九個功能組別選出，這些功能組別的成員分別來自代表商界、工業界、金融界、勞工界、社會服務界、醫學界、教育界、法律界和工程及有關專業界的全港性組織和專業團體。另有十二名代表地區組別的立法局議員，是由所有區議員及市政局和區域市政局議員組成的選舉團選出。選舉團分為十二個組別：十個由區議員組成，另外兩個則分別由市政局及區域市政局的成員組成。

一九八八年香港立法局有五十六個議席，其中官守議員佔十席、委任議員佔二十席、功能組別選出的議員佔十四席、選舉團選出的議員佔十二席。香港政府在一九八八年二月公佈《代議政制今後的發展》白皮書中指出，當局決定在一九九一年應有十個直接選出的立法局議席，由十個按地區劃分的選區各自選出一人出任。這些議席將取代現時由區議會間接選出的十個議席，至於餘下的兩個選舉團議席則分別由市政局及區域市政局各自選出一位立法局議員出任。

2.6　目前，《立法局(選舉規定)條例》(香港法例第三百八十一章)對立法局選舉所涉及的投票權、候選人資格、選舉團組分的劃分、功能組別的劃分、以及選舉的訴訟和仲裁問題，都有規定。至於《選舉規定條例》(香港法例第三百六十七章)則對區議會、區域市政局和市政局選舉所涉及的投票權、候選人資格和選舉的訴訟和仲裁問題，都有規定。該條例第三條更載明，香港總督會同行政局可在憲報刊登命令，宣佈任何在市政局轄區內的地區的任何部份為選區，以舉行市政局議員的選舉；宣佈任何在區域市政局轄區內的地區的任何部份為選區，以舉行區域市政局議員的選舉；宣佈任何地區之任何部份為選區，以舉行該區區議員的選舉；並決定上述三項所宣佈的選區有關選區議席的空缺數目。

另外，上述兩條條例亦規定，香港總督會同行政局可制訂規例，規定選舉的一般監督方式、程序和進行方式，其中包括投票站的主持和投票的管理，點票、選舉的作廢和選舉結果的宣佈等。由此可見香港目前的做法，是由立法局通過條例，對各级選舉作出種種規定；而香港總督會同行政局可根據條例所授與的權限，就選區劃分、投票、點票和選舉結果的公佈等重要項目，制定規例。

3.　《基本法(草案)》中的選舉法問題以及有關意見和建議

3.1　制訂特別行政區選舉法的原則和香港現時的選舉法

3.1.1　選舉法既處理選舉權和被選舉權資格的規定的原則性問題，也處理如何透過某種程序和方式，選出有關職位的技術性問題（例如選區的劃分、投票制度、競選活動和解決有關争訟等問題)。

3.1.2　在《基本法(草案)》的諮詢期內，就特別行政區應如何制訂選舉法的原則性問題，不少人提出了意見。

3.1.2.1　有意見認為，選舉法應盡量避免只對某一階層、某一類人有利，以免被選出的代表缺乏足夠的代表性。

3.1.2.2 有意見則認為，特別行政區作為一個自治政府，選舉法應確保有關選舉能以公平的原則來進行，否則便失去全體香港選民的認可，不利於特別行政區的穩定與和諧。《基本法（草案）》的有關規定，不單優待某些行業（尤其是工商金融界和專業界），造成選舉權的不平等，而且甚為保守，令一九九七後二十年的選舉制度，仍然停留在一個落後的水平。更且，《基本法（草案）》有關選舉的條文也寫得很複雜，令一般人難以明白。故建議在制訂特別行政區選舉法時，要秉承三項原則：

(1) 把選舉權擴大；

(2) 令選舉權的分配達致平等，避免某部份選民有更大的份量；

(3) 令投票制度能切實反映選民意願，確保選舉結果更接近選民的取向。

3.1.3 就特別行政區應如何處理現時香港的選舉法例問題，社會人士提出不少意見。

3.1.3.1 有意見認為，為讓特別行政區立法會制訂選舉法時節省時間，建議沿襲目前的做法，把選民和候選人資格、選舉組別劃分、監督和訴訟等規定，歸由特別行政區立法會制訂條例來執行；至於選區的劃分、投票制度、點票和競選的有關規定，則由附屬立法方式處理。

3.1.3.2 另有意見則認為，點票方法是選舉的關鍵，直接影響選舉結果，故此應由特別行政區立法會通過條例來規定點票方法。

3.1.3.3 有意見認為，選舉法直接影響選舉的結果，應在基本法中作出一些基本的規定。

3.1.4 引發問題

《基本法（草案）》第六十七條規定，特別行政區立法會由選舉產生，特別行政區立法會的產生辦法以“最終達至全部議員由普選產生的目標”。另外，草案附件二規定，在特別行政區立法會選舉中，每個選民只能有一個投票權。在這兩個前提下，在制訂有關立法會選舉的法律時，是否以一定的原則為基礎？若是，這些原則為何？至於特別行政區其他級別選舉的選舉法例，又應以怎樣的原則來處理呢？在制訂特別行政區選舉法的問題上，立法會應以怎樣的方式處理？多大程度的參與呢？其與行政機關和司法機關的關係為何呢？

3.2 國籍問題

3.2.1 公民和國籍有一定關係，擁有一國的國籍的人通常被承認為該國公民。選舉權和被選舉權是公民才准有的基本政治權利。不少國家的選舉法例，都以公民作為是否擁有選舉權和被選舉權的原則。

3.2.2 《中華人民共和國憲法》第三十四條規定：“中華人民共和國年滿十八周歲的公民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是依照法律被剥奪政治權利的人除外。”根據中國憲法，凡具有中華人民共和國國籍的人都是中華人民共和國公民。

3.2.3 香港的選舉法例，在選舉權和被選舉權方面，都沒有公民和國籍的規定，而以居港年期作為原則性的規定。然而，《立法局（選舉規定）條例》第二十一條載明，“凡被法院裁定犯叛國罪者，均無資格在選舉中受提名為候選人或出任民選議員。”另外，對區議會、市政局和區域市政局選舉適用的《選舉規定條例》第十九條亦載明“被法庭裁定犯叛國罪者，

將無資格當選議員或受提名為候選人或出任議員。”香港作為英國管治地方，這“叛國”應該指背叛英國。

3.2.4 在《基本法(草案)》諮詢期間，就特別行政區居民的選舉權和被選權問題，各界人士提了不少意見。

3.2.4.1 有意見指出，持有外國護照或在外國擁有居留權的人士，不能擔任特別行政區立法會議員，假如他們在出任立法會議員期間獲取外國護照或外國的居留權，便必須辭職；因為這些人士對中國和香港特別行政區的忠誠成疑問，故不宜出任特別行政區立法會議員職位。

3.2.4.2 有意見認為，未來立法機關的選舉要放寬，讓香港永久居民參與，而不應單讓華籍港人參與。

3.2.4.3 另有意見則認為，一九九七年後特別行政區立法機關普選的性質，跟一九九七年前的選舉有別，一九九七年後的普選是在中華人民共和國直轄下的特別行政區進行，參加普選是中國公民的政治權利，因此，基本法應有條文訂明，只有香港特別行政區永久性居民中的中國公民才能登記成為普選制度中的選民和候選人。

3.2.4.4 有意見認為，選舉權和被選舉權是公民權利，而公民權利是以國籍為前提的。特別行政區在制訂選舉法時，應規定選舉權和被選舉權由特別行政區永久性居民中的中國公民享有；至於永久性居民中的非中國籍人士，在行使這些權利時，應依特別行政區法律的規定享有。

3.2.4.5 引發問題

《基本法(草案)》第二十六條規定：“香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。”這意味特別行政區永久性居民在行使這些權利時，將受到法律的規定，究竟這些法律應以怎樣的原則來制訂呢？

另外，選舉權和被選舉權一般都被視作公民才可享有的基本政治權利，在一九九七年後，香港有否需要對特別行政區內的中國籍永久性居民和非中國籍永久性居民作出區別？若有這需要，應以怎樣的原則來區分這兩類永久性居民所享有的選舉權利？

3.3 選舉權和被選舉權

3.3.1 選舉作為公民按照自己意願，根據法定形式選出一定公職人員的行為，大多數國家的選舉法對甚麼人有權在選舉中投票，以及甚麼人有權成為候選人的問題，都有規定。選舉權是指公民享有選舉政府代表機關代表的權利，被選舉權是指作為這些公職的候選人的權利。

3.3.2 對區議會、市政局和區域市政局選舉適用的《選舉規定條例》中第六條載明，“凡已登記，在選舉當日有效之正式選民登記册名為選民的人士，均有資格在選舉中投票。”然而，若申請人有下列任何一種情況，便不得在任何選民登記册列名為選民：

(1) 在香港未住滿七年；

(2) 在提出選民申請時，年齡未滿二十一歲；

(3) 曾在香港或任何其他地方或國家被判死刑或監禁超過六個月，惟未服刑或未接受主管當局所施之替代刑罰，或未獲赦免者；

(4) 根據《精神健康條例》規定，被裁定為精神不健全，且無自我照顧及處理本身事務之能力者；

(5) 身為非本地招聘之英國定規部隊成員;

(6) 曾被法庭裁定犯下開罪名，而定罪日期與選舉日期相距不足七年者，①犯有《舞弊及非法行為條例》所指的舞弊或非法行為;或犯有當時施行且規定對此等行為予以懲罰之任何其他法例所指之舞弊或非法行為;②犯有《防止賄賂條例》所指之任何罪項;或

(7) 在申請登記為選民或選舉當日正在服囚刑。

3.3.3 《選舉規定條例》第十八條規定，任何有資格成為選民，並已登記為選民的人士，均可受提名為候選人;然受提名之候選人，必須在提名之日已在香港通常居住滿十年。然而，任何人士若有下列任何一種情況，將無資格當選議員或受提名為候選人或出任議員:

(1) 擔任公職(輔助部隊成員除外)，或擔任市政局、或區域市政局或其下任何委員會有薪職位，或曾擔任此等職位而遭解僱者;

(2) 曾在本港或任何其他地方或國家被判死刑或監禁超過三個月，而未服刑或接受主管當局所施之替代刑罰，或未獲赦免者;

(3) 被法庭裁定犯叛國罪者;

(4) 根據任何法例之規定而無資格當選或受提名或出任議員者;

(5) 現任香港以外地方之國會、議院或議會(不論屬中央或地方政府)之議員，或該地政府之受薪官員;

(6) 現為未解除責任之破產人，或在過去五年内，曾獲法庭准予解除破產責任，或曾與債權人達成和解協議，惟在兩者情形中，均未有完全償清債務者;

(7) 曾被法庭裁定犯下開罪名，而選舉乃於定罪日期與選舉日期相距不足十年者①在香港或其他地方或國家犯有任何罪名，被判監禁超過三個月(不論緩刑與否)而不得以罰款代替;②犯有舞弊及非法行為條例所指之舞弊或非法行為，或犯有當時施行且規定對此等行為予以懲罰之任何其他法例所指之舞弊或非法行為;③犯有《防止賄賂條例》所指之任何罪項;或

(8) 在提名為候選人或當選之當日正在服囚刑;

(9) 根據《精神健康條例》之規定，被裁定為精神不健全，且無自我照顧及處理本身事務之能力，而該項裁定仍然有效者;如其後根據上述條例之規定證明精神已恢復健全者，則有資格再參選。

3.3.4 至於立法局選舉方面，《立法局(選舉規定)條例》第十二條規定，“任何人士，凡已登記為某一選舉團組別之選民者，均有權在該組別之選舉中投票......任何人士，凡已登記為某一功能組別之選民者，均有權在該組別之選舉中投票。”另外，任何人士除非根據《選舉規定條例》業已登記或有權登記為選民，否則無權在任何功能組別内登記為選民。《立法局(選舉規定)條例》第二十二條亦規定，任何人士不得在超過一個選民組別中受提名為候選人。對已登記為選舉團組別以及功能組別的選民，若果出現下列任何一種情況，便無資格在立法局選舉中投票:

(1) 在香港或任何其他地方被判死刑或監禁超過六個月，但從未服刑或接受主管當局所施之替代刑罰，或未獲無條件赦免者;

(2) 根據《精神健康條例》，被裁定為精神不健全，且無自我控制及處理本身事務能力，而裁定仍然有效者；

(3) 身為非本地招聘之英國正規部隊成員；

(4) 曾被法院裁定犯下開罪名，而定罪日期與選舉日期相距不足七年者①犯有《舞弊及非法行為條例》所指之舞弊或非法行為，或任何其他法例規定予以懲罰之舞弊或非法行為；②犯有《防止賄賂條例》所指之任何罪項；或

(5) 該人在申請登記為選民或選舉當日正在服囚刑。

3.3.5 至於立法局選舉議席的候選人方面，任何根據《選舉規定條例》成為選民，並已登記為選民者，便成為選舉團組別的候選人；任何根據《選舉規定條例》業已登記為選民或有權登記為選民，並且能向選民登記主任證明並令其確信與該組別有密切關係者，便成為功能組別的候選人。上述人士，必須在接受提名之前十年內，已通常在香港居住，否則無資格接受提名。然而，任何人士若有下列任何一種情況，將無資格在選舉中受提名為候選人或出任民選議員：

(1) 如屬功能組別，現已與該組別無密切關係者；

(2) 擔任公職，或擔任某公共團體或其轄下委員會之有薪職位，或曾擔任此等職位而遭解僱者；

(3) 曾在本港或任何其他地方被判死刑或監禁超過三個月，但從未服刑或接受主管當局所施之替代刑罰，亦未獲無條件赦免者；

(4) 被法院裁定犯叛國罪者；

(5) 香港以外地方國會、議院或議會(不論屬中央或地方政府)之議員，或該等地方政府之受薪官員；

(6) 未解除責任之破產人，或在過去五年內，雖獲法院准予解除破產責任，或曾與債權人達成和解協議，惟在兩種情形中，均未全數清償債務者；

(7) 曾被法院裁定犯下開罪名，而選舉乃於定罪日期與選舉日期相距不足十年進行者①在香港或其他地方犯罪，被判監禁超過三個月(不論緩刑與否)而不准以罰款代替；②犯有《舞弊或非法行為》，或任何其他法例規定予以懲罰之舞弊或非法行為；③犯有《防止賄賂條例》所指之任何罪項；

(8) 在提名為候選人或選舉之日正在服囚刑者；

(9) 根據《精神健康條例》被裁定為精神不健全，且無自我控制及處理本身事務能力，而裁定仍然有效者；如根據上述條例後來證明其精神已恢復健全者，則有資格再被選。

3.3.6 在《基本法(草案)》的諮詢期內，各界人士就特別行政區選舉所涉及的選舉權和被選舉權問題，提出了一些意見。

3.3.6.1 有意見認為，應把特別行政區各級選舉的選民和候選人年齡降至十八歲。

3.3.6.2 有意見認為，無論是特別行政區行政長官選舉，還是特別行政區立法會選舉，參加功能組別的法定團體成員，應進行法定團體的選民登記，向選舉事務所表明選擇哪一個組別或分組登記為選民。身兼多個法定團體成員的人士不能兼具兩個或以上選民身份。法定團體編

列功能組別的準則，應以其登記選民人數為依據。達到功能組別選民總人數千分之五者，可自成一個組別；在功能組別選民總人數千分之五以下至千分之一者，列入分組，參加與其業務性質相關的功能組別；未能達到功能組別選民總人數千分之一者，不列入功能組別。

3.3.7 引發問題

香港現時的選舉條例，對香港居民的選舉權和被選舉權作了一定的限制，這些限制有否和基本法抵觸？若有，應怎樣解決？特別行政區應以怎樣的原則，對特別行政區居民的選舉權和被選舉權作出規定？

3.4 公務人員的選舉權利

3.4.1 有關公務人員在特別行政區各級選舉中的選舉權利問題，引起社會人士的關注。一般人相信，香港作為英國管治地方，公務人員應以西方社會文官的行為準則為圭臬，即强調政治上的中立，不參加政治活動。這種看法年來發生了變化，有些人認為，隨着政權的轉移，原來對香港公務人員選舉權利的限制，在特別行政區成立後必須有一定的修改。

3.4.2 目前的選舉條例禁止公職人員參選，如要參加競選，有關人士必須首先辭去本身的職位。但有關選舉條例並不排除公職人員在區議會、區域市政局和市政局選舉中有投票權。

3.4.3 在《基本法（草案）》諮詢期內，各界人士就公務人員在特別行政區所享有的選舉權和被選舉權問題提出了不少意見。

3.4.3.1 有意見認為一九九七年後應繼續維持目前香港公務人員的政治中立性，避免角色衝突。

3.4.3.2 有意見認為可以考慮採用彈性辦法，准許中下層公務人員在參選成功以後才辭去其職務，在參選失敗後可以返回原來崗位；但首長级公務人員在參加競選後必須辭職，無論是否當選，都不可返回原來崗位。

3.4.3.3 有意見認為公務人員參選是公民基本權利，不得剥奪。

3.4.3.4 有意見認為不應一律禁止公務人員參與競選，可考慮讓某些職级、某些職務的公務人員參加競選。

3.4.3.5 有意見認為不應用法律明文規定公務人員可否參與競選，應讓公務人員根據自己的判斷，決定參與某項競選活動會否影響其政治上的中立。

3.4.4 引發問題

《基本法（草案）》第二十六條規定：“香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。”因此，只要是特別行政區永久性居民，不論是否公務人員，就可以根據本條參與特別行政區不同级別的選舉，至於如何體現這些權利，便要視乎有關法律。究竟應以怎樣的原則來制訂對公務人員適用的特別行政區選舉法律？香港目前有關限制公務人員參與選舉活動的法例，有否和基本法抵觸？若果有，應以怎樣的原則解決？應否就不同職级、不同職務的公務人員，對其在特別行政區不同级別選舉中行使選舉權和被選舉權，作不同的規定？若然，這些規定的原則為何？

3.5 選舉制度

3.5.1 選舉制度主要包括選區和投票制度。選區的劃分通常是按人口分配，或按區域的特徵來做

準則，但因為選區的劃分，對選舉結果的影響很大，故也成為一個政治問題。

一般來說，每個國家根據憲法和選舉法所規定的原則，按地域或人口比例劃分選區，以便從每個選區中選出一位或多位代表。若果每個選區只可選出一位代表，便稱為單議席選區，或叫小選區；若果每個選區可選出多位代表，便稱為多議席選區，亦叫中選區或大選區。

3.5.2 至於投票制度方面，一般分作多數代表制和比例代表制兩種。

多數代表制就是選區內得到最多選票的候選人或政黨，可當選並且獨佔該選區內全部議席的制度。多數代表制又分相對多數代表制以及絕對多數代表制兩類：①相對多數代表制亦叫一輪投票制，只要候選人或政黨在一選區內得到較多數的票，即可當選和獨佔全部議席，當選的人不一定要得到百分之五十以上的票數。目前英國的國會選舉便是採用單議席選區相對多數代表制；②絕對多數代表制又叫過半數選票制，一位或數位候選人必須在選區內取得超過百分之五十選票，才能當選，這制度可能要通過多輪投票，才能得到結果。

比例代表制則是以政黨按其在選區內所獲票數在是次選舉的總投票額中所佔的比例，來分配該政黨應得的議席。

3.5.3 現時香港的區議會、區域市政局和市政局，在進行以按地區劃分的選民組別直接選舉時，不論是單議席選區或雙議席選區，都採用相對多數代表制，由獲得票數最多的一名候選人當選。若有選區有超過一個議席，則當選者不止一位。

至於立法局功能組別和選舉團選舉，一九八八年開始採用“按選擇次序淘汰制度”。這是絕對多數代表制的方法之一。根據這種投票法，投票人須在選票上標明對候選人的選擇次序，如果在第一次點票時沒有候選人贏得絕對多數票，便須進行第二次點票。在第二次點票時，先把得票最少的候選人淘汰，而其選票則按票上所填的第二選擇撥予餘下的候選人。這個程序一再重覆，直至有一名候選人取得絕對多數選票而當選為止。

3.5.4 在一九八八年二月公佈《代議政制今後的發展》白皮書，決定在一九九一年將有直接選出的立法局議席，由十個按地區劃分的選區各自選出一人出任。該白皮書第三十段並指出，政府將在未來兩三年內為進行直接選舉而劃分選區和作出其他詳細安排。據悉，香港政府對於一九九一年將採取怎樣的選區劃分方式和投票制度等問題，仍未作出決定。在《基本法(草案)》的諮詢期內，就香港政府應如何劃分選區和規定投票制度，以便在一九九一年首次進行分區域直接選舉產生立法局議席的問題，出現了不少意見。

3.5.4.1 有人建議採用日本國會選舉的方法，把全港劃分或若干選區(大概四至六個)，每個選區可以產生若干(約三至四名)立法局議員，但每個選區的選民只可投票揀選一位侯選人，得票最高的前數名便可當選。理由如下：

(1) 這做法確保日後的立法局有較平均的代表性，反映社會整體利益，防止被某一黨派壟斷；

(2) 這做法對政黨的發展有促進作用，因為選區大就需要更多資源參與角逐；

(3) 這做法可保障少數派的政治權益，吸引香港的工商界人士參選；

(4) 由於每個選民只可支持一位候選人，而每位選民的選票是等值的，故此並不存在不公平的問題；

3.5.4.2 針對採用類似日本國會選舉方法的建議，有人提出反對，理由如下：

(1) 這做法導致不公平局面，某黨派所獲支持票少，可贏取多個議席；

(2) 這做法剝奪市民的投票權利，若每個選區有四個議席，公平的安排是每位選民可同時選出四位代表；

3.5.4.3 另有建議認為，假如在一九九一年有百分之五十立法局議席(三十個)由直接、普及和平等選舉產生，則十五席由單議席或雙議席地區選區以相對多數制選出，另十五席以比例制封閉名單(即由政治組織各自提出一份不多於選區議席的候選人名單，選民投票時則投全票)，全港作為一選區選出。

3.5.4.4 另有意見指出，假若在一九九一年有百分之五十立法局議席(三十個)由直接、普及和平等選舉產生，而一九九五年及以後所有立法局議席(六十個)由直接、普及和平等選舉產生的活，那麼可把全港分或五選區，每區選六席，以封閉名單按比例制選出三十位議員。

3.5.4.5 另有意見認為，若在一九九一年的立法局議席，只有百分之五十以下 (例如二十九個或以下) 由直接、普及和平等選舉產生，則這些議席可全部由五至二十九個單議席或多議席地區以相對多數制辦法選出。

3.5.4.6 有意見贊成一九九一年進行立法局直選時，把每個選區人數規定以三十至五十萬為限，因為假若以一百萬人劃分為一選區，則對財力雄厚和知名度高的候選人有利，若選區人數太少，則影響議席的代表性。

3.5.4.7 有意見指出，在一九九一年進行分區直選時，可按人口比例，把全港分為若干選區，每選區選出一位立法局議員。

3.5.5 《基本法(草案)》附件二載明了香港特別行政區立法會的產生辦法，建議一九九七年起的第一屆到第四屆立法會，採取地區性普選和界別選舉兩種方式組成，附件二更載明，“上述地區性普選的選區劃分，投票辦法，各個界別及各個界別法定團體的劃分、名額分配、選舉辦法等，由香港特別行政區以選舉法規定。”在《基本法(草案)》諮詢期間，各界人士就日後特別行政區的選區劃分和投票制度問題，提出了不少意見。

3.5.5.1 有意見認為，將來的立法機關，應有較大的選區，這樣才能避免狹隘的地域利益，選出更有代表性的人物。

3.5.5.2 有意見認為，應以登記選民人數為劃分選區的標準，不宜以居住人口數量為劃分選區的標準。

3.5.5.3 有意見認為,假若特別行政區立法機關由功能選舉局和地區選舉局組成,則地區選舉局 (總人數為三十人)的百分之五十議席由直接選舉產生，另百分之五十由按地區劃分的(即由區議員構成的)選舉團選出。就直接普選方面，可把特別行政區分成五個選區(香港為一選區，九龍設兩選區，新界設兩選區)，每一個選區有三個議席。候選人人數不限，但需要一百位選民提名方可參加競選。就區議員組成的選舉團方面，特別行政區設立二十個區議會，每四個區議會組成一個選舉團，每一選舉團選出三位議員進入地區選舉局。候選人必須為區議員，並得由十位區議員提名。投票用相對多數代表制勝出辦法。

3.5.5.4 有意見認為，假若一九九五年及以後出現全部六十個立法機關議席由普及、直接和平等選

舉産生，則三十席由單議席或雙議席地區選區以相對多數制選出，其餘三十席以比例代表制封閉名單以全港作為一選區選出。

3.5.5.5 有意見認為，假若一九九五年及以後全部六十個立法機關議席由普及、直接和平等選舉産生，則可把全港分成五個選區，每區十二議席，以比例代表制封閉名單選出六十名議員。

3.5.5.6 有意見提出二零零三年當特別行政區立法機關議席全由直接選舉産生時，可採用中央地域混合選舉模式。中央選舉指全港採用單一選舉名單；地域選舉即把全港以地域劃分為六個選區，每選區按人口、地域，以一百萬人為一選區，新界的西、南及東分為三大選區，九龍設兩個選區，港島設一個選區。候選人只能參加其中一項競選。這樣便能既令中央權力互相制衡，也能確保立法機關有一定代表性。

3.5.5.7 有意見認為，英國目前採用的單議席相對多數制未能為特別行政區立法會帶來廣泛的支持，也不能造成共識，建議特別行政區採用雙議席選區餘額計算法。

3.5.5.8 有意見認為，特別行政區選舉機關的投票制度，應儘量簡單，否則令選民對選舉冷漠。

3.5.5.9 有意見認為，特別行政區的選舉法，應規定採用比例代表制方式進行立法會的選舉，才能加强選民與當選者的關係，並且可避免因採用相對多數制而對香港政局帶來的衝擊。因為相對多數制只適合人口、階級和職業分配明顯的選區，以致某一政黨可以控制某一選區。但是，假如一九九七年後香港出現政黨的影響力平均，而且階級分佈不明顯的情況時，相對多數制便會使一些只得少數選票(例如百分之三十)的政黨勝出，這就使特別行政區立法機關缺乏代表性。故此，如果一九九七年後，立法會選舉採用比例代表制的話，就可以防止由相對多數制而引起的政治動盪情況。

3.5.6 引發問題

《基本法(草案)》附件二載明，有關地區性普選的選區劃分問題，將由香港特別行政區以選舉法規定。另外，《基本法(草案)》第八條亦規定：“香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。”

目前，區議會、市政局和區域市政局選舉的劃區劃分和投票制度，以至立法局選舉的投票制度，均由香港總督會同行政局根據有關條例所賦予的權力，作出規定。究竟目前的選區劃分和投票制度有否和基本法抵觸？這種由行政部門處理選區劃分和投票制度的做法，是否跟基本法抵觸？若出現這些抵觸，應以怎樣的原則來解決呢？假若特別行政區決定制訂全新的選舉法，應以怎樣的原則來劃分選區和定出投票制度呢？

3.6 選舉活動的監督、爭訟和仲裁

3.6.1 選舉法例對如何就選舉活動實施監督，以及一旦出現爭訟，應怎樣仲裁和由哪些機關進行仲裁等問題，通常都作出了規定，以確保選舉得以公正和客觀地進行。解決這些問題，大體有四種方式：

(1) 將責任交予司法機關：英國和多數英聯邦國家都採用這個方式，規定有關的爭訟須循一般司法程序辦理，不服者可上訴至最高的司法機關。

(2) 設立獨立的監察委員會：法國自第五共和國開始，便成立了憲法委員會，行使憲法對選舉的監察權。成員分別由總統、國民議會和參議院主席委任，任期九年，每三年更換其中三分之一，不得連任。選舉結果必須經憲法委員會審核方能作準。

(3) 成立專門受理選舉爭訟的司法系統：由對選舉有專門知識的法官組成選舉法院，專門受理一切與選舉有關的投訴和爭訟。

(4) 將有關的爭訟交立法機關處理：立法機關既是最高權力機關，有關它的成員的選舉爭訟不能由其他次等機構來仲裁。有些國家的做法是每屆新選出來的立法機關，在開始時就先要審核各議員的當選資格，凡出問題的就需要在其所在的選區再進行補選。

3.6.2 《選舉規定條例》第三十條載明，若果出現下列情況之一，均可成為以選舉質詢書對選舉提出質詢的理由：

(1) 由於一般賄賂、款待、不當手段或冒充行為，該選舉已完全無效；

(2) 由於選舉時之舞弊或非法行為，該次選舉已無效；

(3) 被提出質詢之當選者於選舉對不符合資格；

(4) 被提出質詢之當選者並非正式選出者；

(5) 候選人競選時有廣泛的非法行為，以致有充份理由認為足可影響選舉結果；

(6) 具有法例所規定可對選舉提出質詢之任何理由。

至於提出控訴或告發的時限，則限於發生違法之日起三年內提出。該條例第三十四條亦規定，香港高院原訟庭可對選舉質詢書以及一定有關事項作出訴訟。當選舉質詢書聆訊完畢後，香港高院原訟庭作出裁決，以裁定被投訴之當選人或選舉是否無效。

3.6.3 《立法局(選舉規定)條例》第二十九條亦載明，若果出現下列任何一種情況，均可成為以選舉質詢書對選舉提出質詢的理由：

(1) 由於一般賄賂、款待、不當手段或冒充行為，該次選舉已經無效；

(2) 由於選舉中有舞弊或非法行為，該次選舉已經無效；

(3) 被提出質詢之當選者於選舉時根本沒有資格受提名為候選人或出任民選議員；

(4) 被提出質詢的當選者並非正式選出者。

該條例亦規定，提出控訴或出發的時限，須在發生違法之日期起三年之內。選舉質詢書聆訊完結後，香港高院原訟庭須裁定選舉主任所作有關提名有效的決定是否正確，或被投訴的當選人或任何其他人士是否正式選出，或選舉是否無效。

3.6.4 《選舉規定條例》和《立法局(選舉規定)條例》賦予香港總督會同行政局就有關選舉的監督問題，包括投票站的監督、投票的管理、投票程序、點票、選舉作廢和助選等作出規定。

3.6.5 在《基本法(草案)》諮詢期間，社會人士就特別行政區選舉的監督爭訟和仲裁問題，提出意見。

3.6.5.1 有意見認為，特別行政區應成立一選舉委員會，以主理一切關於選舉的投訴，並監察選舉的進行，防止違法事件。選舉委員會要在選舉開始前成立，由行政長官提名，並經立法會通過，其成員既不能是候選人，也不能是參與有關投票的選民。

3.6.6 引發問題

目前香港有關選舉的監督和訴訟問題的做法，究竟有否和基本法抵觸？日後特別行政區制訂選舉法時，應以怎樣的方式解決選舉出現的爭訟？

4. 結語

《基本法(草案)》中，建議香港特別行政區的選舉法，由香港特別行政區自行制定。但怎樣進行選舉，也在一定程度上影響到選舉的結果。在有些政制方案中，選舉辦法是其中重要的考慮因素，故此在基本法的起草過程中，無可避免地也要考慮這問題。基本法本身是否應作有關的規定，也是一個問題。但對選舉法有關問題的探討，是決定日後特別行政區政治制度的不可或缺條件。

公務員與政治

—目 錄—

1. 前言

2. 公務員的政治角色

3. 公務員的政治參與

4. 公務員政治中立的原則

5. 香港的公務員架構

6. 《中英聯合聲明》及《基本法(草案)》的有關規定

7. 争議問題及意見

8. 結語

1. 前言

1.1 公務員是指政府行政部門的人員，包括各級官員、專家，以至技術員、文員、雜務員等。香港政府的公務員架構向來是集政治體(Polity)內所有活動於一身，工作包括制定政策以至執行政策，起草法律以至執行法律。公務員的角色將因香港主權的轉變受到很大的影響。

1.2 隨着香港發展選舉政治，將區議會、立法局民選議席逐漸引進香港的政治體，公務員的政治角色已受到一定的影響。香港的政治體制在一九九七年後會有新的面貌，新的政治運作自然對公務員的工作產生重大衝擊。

1.3 公務員的政治角色影響到他們的政治參與。選舉政治的發展加促了公務員參政的討論。公務員參與政治活動，如競選議席、參加政治團體等應否受到限制，或應受甚麼限制，都是備受關注的問題。一九九七年後，在新的政治運作下，對公務員參政應作出甚麼規定，是值得詳細研究的問題。

1.4 本報告在討論公務員與政治的關係時，把公務員分為高級公務員和一般公務員。所謂高級公務員，是指與制定政策有密切關係者。高級公務員與一般公務員在政治角色和政治參與上有顯著的分別，故本報告主要就這兩方面的問題作出探討。

2. 公務員的政治角色

一般而言，公務員在政治運作上的角色，與政治制度有着密切的關係。簡單來說，在選舉政治制度下，議員制定政策，公務員執行政策。然而，在現實的政治運作中，兩者是互相影響的，因為在起草和執行政策時，公務員會有很大空間影響政策；議員在決定政策時，也往往要依賴公務員提供的資料和意見作出決定。所以公務員的政治角色有多重要，乃視乎他們所處的政治體的運作情況，以及他們如何貫徹公務員政治中立的原則。

3. 公務員的政治參與

公務員的政治參與是指公務員參與政治活動的問題。所謂“政治活動”，是指公務員在執行職務以外的政治活動，例如參加競選活動、參加政治團體或與政治有關的活動等。很多國家對公務員參與這些活動都有限制，但程度不一。一個國家對公民權利、公務員政治中立、秉公辦事的原則的看法，會影響其對公務員參政的限制。在瑞典、法國、澳洲，公務員與一般公民享所有同樣的權利。在瑞典，公務員在不違反國家安全法下，可以公開批評其上司，以至政府，他們還可參加政黨，甚至可以在不需要離職下參予競選，當選後他們需暫時停職，任滿後可繼續在政府出任相當於競選前的職位。至於那些對公務員參政加以嚴謹限制的國家，有加拿大、英國、美國、日本。在日本，公務員不可以公開表達對政府政策或行政的意見，不可以參與與政治有關的活動，或參加政黨，更不得角逐競選議席，但他們享有投票權。不同的政治傳統，以

及政治利益和行政利益之間不同程度的相互影響，會令致這些國家對公務員參政有不同程度的限制。

4.　公務員政治中立的原則

4.1　在有選舉和政黨政治運作的西方國家中，公務員政治中立的原則至為重要，其意義是確保當選執政的集團能有效地控制政府的行政系統，為其效力。換言之，不管誰是決策者，公務員都切實地、不偏不倚地執行政策，縱使公務員不同意某項政策，他們還是要忠實地執行。

4.2　訂立政治中立的原則是為了實踐民主政治的精神。在民主政治下，政府的更換和政策的變化是根據政治選舉的結果而行的，並遵守一定的法定程序。公務員政治中立的原則使公務員免被捲入政治競爭之中，從而切實地執行政策，這樣，政府的優劣和政策的得失都可以完全由政治家來承擔。另一方面，因公務員能切實地執行職務，由政治競爭而產生的新一任政府可留用上一任政府的公務員，以確保政府的行政效率不至因政府的更替而受到嚴重影響。

4.3　在政治中立的原則下，公務員必須公正地、依法地執行已定政策，任何政治或個人的考慮或影響都不應左右政策的執行。在現今的資本主義制度下，政府在資源分配上所扮演的角色有一定的重要性，因此，切實地執行職務是公務員必須遵守的不二原則。

5.　香港的公務員架構

5.1　體系

香港目前有十八萬六千多名公務員，任職於四百三十多個工作類別，分佈於一千一百多個職級。香港的公務員主要分為兩類，一是通才人士，二是專才人士。前者可派往任何政府部門任職，他們包括政務主任(Administrative Officers)、行政主任(Executive Officers)、新聞主任(Information Officers)等；後者通常長期任職於某一部門，他們包括紀律部隊人員、教師、護士、律師、建築師等。政務主任一般被視為政府的精英份子，因為他們屬於政府的政策設計階層，多數部門的首長都是由政務主任提升出任的。

5.2　政治角色

5.2.1　由於香港實行殖民地式統治，政治和行政結合於官僚系統內。即使香港現在逐步推行選舉政治，在地區層面引進地方普選及在立法局引進選舉團選舉和功能團體選舉，但到目前為止，香港仍沒有政黨或其他形式的成熟政治組織，而且在憲制上，由選舉政治產生的參政人物也不可對政策有實際的決定權，因此，這些參政人物不能相等於西方政治家，他們在決策過程中或整體政治運作中所起的作用不大。在行政系統仍處於主導地位之下，香港目前高級公務員是政治活動的主體，在香港政治體中擁有極大的影響力。

5.2.2 目前香港政府的司級官員負責政策的統籌，不直接主管政府各部門，祇有布政司和財政司（在財經事務上）才有權力向各部門首長發施命令。然而，香港政府的司級官員在政府決定政策上有重要的影響力。在行政局中，布政司、 律政司和財政司是當然官守議員。 總督會同行政局（即總督諮詢行政局後行事）是香港行政權力最大的中央樞紐。司級官員在立法局（制定法律的機構）所扮演的角色也很重要。立法局議員人數的最高限額為五十七名，布政司、財政司和律政司是當然官守議員，還有七名官守議員，負責在立法局內提出法案及答覆其他議員就政府施政的質詢，可見司級官員在目前扮演相當重要的政治角色。

5.3 參政的限制

5.3.1 在公務員參與政治活動方面，他們是依法受到限制的。根據香港的公務員規例（Civil Service Regulations），公務員在發佈言論(註1)方面所受的限制包括：

5.3.1.1 公務員不能以個人身份公開發表任何有關政治的言論。不論在工作或休假時，公務員在未得其部門的首長、副首長或職系首長的批准前，不得發佈任何可能被視為屬政治或行政性質的言論。（不過，高級公務員以官職身份有建設性地公開討論公眾關注的問題，卻予以鼓勵。）

5.3.1.2 關於公眾關注而富爭論性的問題，公務員在發佈言論或文章前，部門首長要就其內容徵詢布政司署有關部門的意見。

5.3.1.3 公務員不能召開或出席公開會議、派發政治性刊物、或以簽名或收集簽名的形式，以達影響政府的行動和決定的目的。

5.3.2 在參與選舉活動方面，根據選舉條例(1984)，公務員所受的限制包括：

5.3.2.1 擁有公職(註2)的人士是沒有資格參加競選的。

5.3.2.2 公務員不能為任何候選人作助選活動。

5.3.2.3 如要參加競選，公務員事前必須辭去本身的公職。

5.3.3 在參加政治性組織方面，由於最近香港開始出現一些還屬雛型的政治性組織，政府正草擬明確規定，管制公務員參加政治性組織。(註3)

5.4 政治中立的原則

由於香港政府的決策層(包括總督、行政局、立法局、政府主要官員等)均由委任產生，不存在政黨之間的競爭問題。雖然高級公務員需同時擔任政治家和政策執行者的角色，但一直以來，香港沒有任何本地的政治力量能影響公務員制度的運作，如公務員的委任、升遷、紀律等，而公務員也不可以積極或全面地參與政治活動，因此一般人都認為香港的公務員是政治中立的。

6. 《中英聯合聲明》及《基本法(草案)》的有關規定

6.1 《中英聯合聲明》對公務員在香港特別行政區的政治角色没有明確的説明，但有以下規定：

6.1.1 附件一第一節：“香港特別行政區政府的主要官員（相當於“司”級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。”

"香港特別行政區立法機關由選舉產生。" (但没有説明公務員可否參加競選，或目前立法局存在的官守議席會否透過選舉保留。)

6.1.2 《中英聯合聲明》把一九九七年後的主要官員等同於目前的司級官員，但對主要官員是否以公務員身份出任則没有作出規定。

6.2 《基本法(草案)》中有以下規定：

6.2.1 第四十八條："香港特別行政區行政長官行使下列職權：......(五)提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署長，警務署長；......。"

6.2.2 第一百條："香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，但下列各職級的官員必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署長，警務處長。..."

6.2.3 第五十五條："香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。..."

6.2.4 第六十七條："香港特別行政區立法會由選舉產生。..."

6.3 《基本法(草案)》第一百條提及主要官員的國籍限制，而這規定屬於"公務人員"的一節，這是否表示主要官員像目前的司級官員，同屬公務員身份，則有待澄清。但從《基本法(草案)》第五十五條和第一百條規定可見，主要官員必須由中國籍人士出任，以及可成為行政會議成員，可見其地位在政府舉足輕重，如他們是公務員的話，其政治角色便相當於目前的司級官員。另外，這些主要官員必須為中國籍人士，這對外籍(包括具外國國籍的華人)高級公務員的升遷、留任構成一定程度的影響。

6.4 至於公務員參政，《中英聯合聲明》和《基本法(草案)》都没有予以規定，而《基本法(草案)》有以下規定：

6.4.1 第八條："香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法、除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。"

6.4.2 第一百零二條："......香港原有關於公務人員的......紀律制度，......除有關給予務外籍人員特權待遇的規定外，予以保留。"

6.5 由於目前公務員參政是受到限制的，如這些法律和制度予以保留，即一九九七年後的公務員在言論、選舉和結社方面的自由會受到同樣限制。

7. 爭議問題及意見

7.1　公務員與政治運作

7.1.1 問題

公務員在執行公職時應遵守政治中立的原則是沒有疑問的。由於香港目前沒有政治競爭的問題，即使高級公務員扮演着重要的政治角色，也不影響政治中立的原則。一九九七年後，香港特別行政區或多或少會出現政治競爭，但如果政府的主要官員，相等於目前的司級官員，同樣扮演着重要的政治角色，香港特別行政區政府部門由公務員而不是由民選議員出掌，公務員及其架構會否因受到外來勢力滲透而有所影響？又或者公務員本身參予政治競爭，如競選議席，這對公務員架構的影響又會怎樣？

7.1.2 意見

7.1.2.1公務員與主要官員

7.1.2.1.1公務員熟悉政府運作，了解決策過程，以他們的管治才能，擔任主要官員的工作，可確保香港管理水平及效率得以延續，藉此穩定工商界的信心，有利順利過渡。

7.1.2.1.2起用公務員出任主要官員，對公務員有極大安撫作用，並可吸引有才能者晋身仕途，為政府效力。

7.1.2.1.3主要官員屬政治任命，如果他們本身是公務員，便會破壞公務員應有的政治中立、不隨政府的更替而變換的原則，對文官制度的專業化有所妨礙。

7.1.2.1.4由公務員出任主要官員，意味後者會是公務員編制內可晋升填補的職位，而升遷的準則應為待升者的行政才幹及服務資歷而非其政治立場。

7.1.2.1.5行政長官是每五年一任的，假若不能連任，而新的行政長官要更換其政府的主要官員，需罷免或降任原有的主要官員，這會對主要官員作為公務員的職業前途構成不利的影響。

7.1.2.2　公務員與行政會議

香港特別行政區行政會議很可能有民選議員參與，所以高級公務員便需與民選議員分享決策權，由於民選議員要向選民負責，而公務員須向政府負責，這兩種不同意義的負責要和平共存是相當困難的。

7.1.2.3　公務員與立法會

由於將來的立法會不會像目前的立法局祇扮演諮詢角色，公衆會對香港特別行政區政府在施政上的透明度有更高的要求，所以公務員職務將受到更大程度的監督。

7.2　公務員的政治權利

7.2.1 問題

目前公務員的政治權利，如參加政黨、政治性活動、公開批評政府、參加競選或助選等都依法受到限制。一直以來，公務員參政的限制應否放寬都是社會人士爭議不休的課題。爭議在於一方面公務員是公民的一份子，其公民權利是不容侵犯的；另一方面，公務員是政策的執行者，必須嚴守政治中立的原則，以忠實地執行職務，所以公務員參政會否影響其忠實執行職務必須仔細研究。如一九九七年後這些對公務員參政的法律予以保留，公務員參政的限制應否加以檢討便是目前需要研究的問題，以便基本法對此有更明確的規定。

7.2.2 意見

7.2.2.1公務員參政的影響

7.2.2.1.1公務員在終身聘用制度保障下參與政治競爭，如選舉，對沒有這種保障的民選議員來說是不公平的。

7.2.2.1.2公務員負有特殊的政治義務，那是在任何情況下都得忠實地執行政策。如公務員參與政治活動，他們在執行政策上的不徇私和忠於政府的原則便難以維持。

7.2.2.2公務員公民權利的限制

7.2.2.2.1一九九七年後，政治運作逐漸開放，公務員參政的限制也應隨之加以放寬。

7.2.2.2.2《基本法(草案)》第二十六條規定，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權，第二十七條賦予香港居民有言論、結社、集會等自由，這些自由應適用於作為居民一份子的公務員。但是，由於目前公務員參政是依法受到限制的，而《基本法(草案)》第八條又指明一切不違反基本法的法律都會予以保留，這些規定便有矛盾了。

7.2.2.2.3雖然公務員作為公民的一份子，其公民權利不容侵犯，但因其扮演着特殊的政治角色，如有任何活動影響其忠實執行職務的原則，他們在有關方面的權利便應受到限制。至於在哪些活動上他們的權利會受到限制，便要視乎實際情況來判斷。

7.2.2.2.4對高級公務員和中、低級公務員政治權利的限制應有不同的做法 (級別的劃分有待研究)。由於高級公務員相信會在香港特別行政區政府的決策部門有重要的位置，對其政治權利的限制應保持不變。但對中、低級公務員的政治權利的限制則應予放寬，藉此鼓勵這股有利社會穩定的力量為社會的利益努力工作，他們對政府的建設性批評有助政府的進步。

7.2.2.2.5關於言論自由，中、低級公務員在發表對候選人和有關選舉問題的意見，應享有較大的自由。高級公務員公開發表意見的嚴謹限制應予維持，以確保公務員的中立性。

7.2.2.2.6關於競選和提名自由，中、低級公務員應可參予競選，當選後必須辭職，但可在其競選議席任滿後，或落選後返回政府，受聘於相當原來職級的職位。這安排可視乎個別情況和有關部門的需要而定。至於高級公務員，如參予競選，則不應有再獲受聘的機會。高級公務員可享有投票權，但不應參予助選、集會等活動，以確保公務員的中立性。

7.2.2.2.7關於結社自由，中、低級公務員可繼續參加政治性組織或政黨，但不可當領導位置。對高級公務員參加以上組織或在該些組織出任領導位置應予限制。

7.3 公務員的國籍限制

7.3.1 問題

根據《基本法(草案)》第一百條，主要官員的出任受到國籍限制，即祇可由中國籍人士出任。目前在政府任職高級官員的有不少是外籍人士，如在一九九七年後他們繼續留任於香港特別行政區政府，他們的仕途便會因國籍問題受到影響，這已打擊到這些公務員的工作士氣。另外，對於那些持外國國籍的華人公務員，他們對自己的中國籍仍沒有清楚的了解，所以在他們之間也出現同樣的問題。然而，這個與國籍有關的問題，必須與中國國籍法如何在香港引用的問題一併研究。

7.3.2 意見

7.3.2.1為穩定公務員架構，以及維持香港的國際性地位，基本法在主要官員的國籍問題上，不應加以限制。

7.3.2.2中國國籍法在香港引用時應作適當修改，以便居住在香港的中國人士，可享有雙重國籍，即毋須放棄外國國籍而仍可保留其中國籍的身份。

7.3.2.3祇容許中國籍人士出任主要官員是體現主權的做法，而且不會出現雙重效忠的問題，影響香港特別行政區政府的利益。

8. 結語

公務員需在政治上保持中立以使他們能切實執行職務，這原則是被廣泛接納的。由於香港在一九九七年後將處於新的政治環境，公務員的職務及其架構便會因應新的政治運作而加以調整，他們的政治角色也有所轉變。公務員架構對香港目前和一九九七年後的穩定所起的作用相當重要，有關公務員的問題，是基本法內重要課題之一。基本法最後的决定，不單止制定了一九九七年後的政策，對一九九七年前的過渡期也有很大的影響。

註 1: “發佈言論”指包括在訪問或講話中，在報刊的書信或文章中、在電台與電視的演講或討論中公開發表的言論。

註 2: 一 選舉條例(1984)第十九條

任何人士，如有下列情形，將無資格當選議員或受提名為候選人或出任議員 一

(a) 擔任公職（輔助部隊成員除外），或擔任市政局、或區域市政局或其下任何委員會有薪職位，或曾擔任此等職位而遭解僱者;

一 在一九八九年，李汝大對一九八八年立法局港島東選舉團的選舉結果提出上訴一案，合議庭裁決由憲報公佈獲委任的裁判司署審裁顧問及入境事務審裁處的審裁員，都不屬公職人員。

註 3: 見於銓叙司高禮和於一九八九年五月四日在香港城市理工學院的講話。

憲法經濟學與《基本法(草案)》中的經濟條文

—目 録—

1. 前言

2. 憲法經濟學的理論

3. 憲法經濟與《基本法(草案)》有關的經濟條文

4. 認為政府的財政權力應受憲法限制的意見

5. 不應在《基本法(草案)》內寫上限制政府財政權力條文的意見

6. 結語

1. 前言

1.1 本報告的討論，主要根據由本會主辦的“憲法經濟學”研討會的討論內容，再加上一些有關資料補充整理而成，旨在從經濟理論的角度分析《基本法(草案)》內的經濟政策性條文的種種問題，務使對有關條文能有較廣和較深的認識。

1.2 報告首先作一些概念上的簡述，例如有關“憲法經濟學”的起源與內容，然後，再列出贊成和反對在《基本法(草案)》內寫上與“憲法經濟學”有關的經濟條文的意見及對問題的解決建議，以供參考。

2. 憲法經濟學的理論

2.1 憲法經濟學的哲學基礎 — “經濟自由”(Economic Liberty)

憲法經濟學的哲學根源可說是來自“經濟自由”的概念，而這概念的基礎不單與憲法有莫大的關係，其歷史背景更可追溯至中世紀時代。

2.1.1 “經濟自由”的基礎

憲法其中的一個作用是以規定一個政府的性質、職責及權限的基本法律和原則。經濟自由的倡議者認為，起草及承認任何一個憲法的最重要目的，就是確保個人自由免受政府强制和掠奪權力的侵犯。在一個憲制政府下，公民權利、政治自由及經濟自由都在受保障之列。其實，對社會多數人而言，社會給他們最大的自由莫過於有機會自由地做生意、搞貿易、從事職業或專業。在一個以私有財產和私營企業為基礎的社會，那些根據現行法律、慣例及制度從事經濟活動的人有權獲保障免受政府任意沒收行動的侵犯。況且，當政府干預市場而導致經濟競爭的效率受損時，整個社會都會嚴重受害。

2.1.2 “經濟自由”的歷史背景

早於十二、十三世紀的英國，通過“令狀”(Writs)及“普通法”(Common Law)的制訂，私有財產已漸受重視和保護。及至約翰·洛克(John Locke)的《再論公民政府》(Second Treatise on Civil Government)面世後，個人經濟自由便正式發展為一個貫徹和强大的知識傳統。

洛克在其著作中提出“個人自由”(individual liberty)、“私有財產”(private property)及“有限政府”(limited government) 三個主要觀念。而其中以“有限政府”對個人經濟自由的描述尤其重要。“有限政府”意即人民在放棄其在“原始狀態”(state of nature) 下所享有的權利而創立的政府，此政府不能任意駕馭人民或剝奪他們的權利。有限政府與人民的獨特關係，成為日後經濟自由觀念發展的重要一環。

到了十七世紀，英國著名法學家柏克斯頓(Blackstone)更强調了個人經濟自由在法律上的重要性，從而使國家對人民的徵用權，例如稅收等，加以限制。約一世紀後，亞當·史斯密 (Adam Smith)出版的《國民財富的性質和原因的研究》(Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)一書更直接鼓吹自由興盛的經濟一定要以私有權、私營企業及自由市場競爭為基礎。

2.1.3 經濟自由的界定及其內容

經濟自由權是私人的，而不是團體或集體的，但經濟自由權得承認國家為執行國家合法任務時，例如維持法紀，向其人民徵收執行任務時所需的資源。故此，要保障經濟自由，便要對個人的經濟自由權與集體的國家經濟干預行為加以小心的界定和衡量。

個人經濟自由權是以“私有財產”、“立約自由”及“法治”為基礎的。而促進個人經濟自由和社會繁榮的政策包括：(1)要求國家保持低稅率及水平；(2)以禁止預算赤字來限制政府開支；(3)盡量減少實施代價高的經營或勞工管制；(4)避免工資及價格管制；(5)發行及維持穩定的貨幣；及(6)不設商品、服務及金融資產自由貿易的障礙。

2.1.4 自二次大戰後，歐美各國民主政府不斷增加公營開支，對整體經濟干預加深，財政赤字亦逐漸出現。直至近一、二十年，生活在這些國家的人民，面對每年龐大的赤字預算開支，不單感到無力控制政府的財政政策，更對民主政體監察政府的能力失去信心。“經濟自由”中强調“有限政府”、“平衡預算”、“低稅政策”等的觀念再次受到重視，憲法經濟學亦在此背景下發展起來。

2.2 “經濟自由”的實踐 — “憲法經濟學”

2.2.1 對於現存的各種經濟問題，諸如赤字預算、高通脹率等，各經濟學派均提出不同的解決方法，而秉承“經濟自由”這概念的經濟學家，便提倡從憲法改革上着手，這就是“憲法經濟學”的主要命題。“憲法經濟學”的討論重點，是針對目前西方，特別是美國的嚴重經濟問題而提出一套結合政治與經濟的根治方法。佛利民(Milton Friedman)在《自由選擇》(Free to Choose)一書中，已提及必須從憲法上限制政府的財政權力。其後海耶克的《自由的憲章》(The Constitution of Liberty)亦有相同建議。但對憲法經濟學貢獻至大的當首推布肯南 (James Buchanan)。

2.2.2 布肯南對憲法與經濟之間關係的研究，主要是他對美國經濟研究之所得。他認為美國目前的嚴重赤字，主因是由於凱恩斯經濟學(Keynesian Economics)破壞了古典經濟學派平衡預算的財政原則。他又認為凱恩斯學派加强政府管理經濟的功能，忽視財政收支平衡，令政府在無制衡下，對國家資源和人民財富予取予携。同時，政客為滿足選民的要求，亦百般索取，兩者結合起來，終令國家支出永無止境地上升，財政赤字日益龐大，資源浪費與高通脹率亦無法遏止。

2.2.3 布肯南改善經濟的主要着眼點，並非在於政府，因為他不同意民選政府能有效的穩定經濟波動，更反對凱恩斯經濟學倡議用公共財政開支的盈餘或赤字來穩定或推動社會整體經濟發展。他認為政府的干預只會成為經濟波動因素之一。故此，他提議要回復平衡預算原則，並要求在憲法上清楚寫明，使之具法律及道德的約束力。平衡預算不單可使政客們不能為所欲為，更可防止公營部門的不斷膨脹，減少資源的虛耗。

2.2.4 平衡預算的精髓在於政府必須全面顧及其收入與支出的情況，對每一項政策的取捨，皆要注意資源分配的問題，即是在支出方面的嚴格控制。量入為出更是政府財政預算上必須跟隨的原則。布肯南的憲法經濟學，概括而言，就是回復古典經濟學派的較保守、謹慎的經濟理論，另外，

加上對政府及政治的懷疑態度，從而更加確認從憲法來限制及約束政府的財政權力，減少政府干預私人經濟自由。

3. 憲法經濟學與《基本法(草案)》有關的經濟條文

3.1 《基本法(草案)》内與憲法經濟學精神最接近的條文，莫過於第一百零六條及一百零七條。

第一百零六條："香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。"

第一百零七條："香港特別行政區實行獨立的稅收制度。

香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。"

"平衡預算"、"量入為出"、"低稅政策"正就是憲法經濟學所强調的論點。

3.2 其他條文，諸如：《徵求意見稿》第一百零七條有關自由對外經濟貿易政策；第一百二十二條的自由開放政策及《基本法(草案)》第一百一十條對貨幣的發行和管制；第一百一十三條的關稅規定等，均帶有憲法經濟學的觀點。現試從憲法經濟學的角度及理論基礎，分析對在《基本法(草案)》内寫進這些條文的正反意見。

4 認為政府的財政權力應受憲法限制的意見

4.1 政治結構與經濟社會力量對比的改變

香港得有今日的經濟成果，政府扮演了極重要的角色，其積極不干預的經濟政策更為人樂道。香港政府能成為一個自我約制、有限制的政府，是因政治結構和經濟社會力量對比所造成的。但到了一九九七年，這結構和力量對比無可避免會發生改變，而單憑代議政制並不能約束政府的權力，所以要把制約政府財政權力的條文寫進憲法即基本法中，以避免將來的情況惡化到無可容忍時，才能作出少許的改善。

4.2 政治體制的改變

4.2.1 從西方民主國家的經驗所得，即使民主選舉產生的政府，也不能防止政客或公僕損害公益以自肥，或既得利益者向政府謀求"免費午餐"。香港將來的政治結構定必隨一九九七年的移近而有所改變，如果能發展到高度民主的政體，難保不會步西方民主國家的後塵 — 政客利用公帑大派"免費午餐"，以討好選民(普羅大衆)、謀求特殊利益的團體(商家、專業人士或公會)及官僚，令政府財政開支日益龐大，赤字高企。

4.2.2 又如果特別行政區未能發展到高度民主的話，立法會内的既得利益集團（商家、專業人士或工會）就更容易以自己的特殊利益而裝扮成社會利益，例如在立法會内要求政府扶助工業，或要政府保障某專業團體的專業資格等，純粹着眼於本身集團利益而罔顧社會整體利益，損公益以

自肥，影響社會經濟發展。故此，無論政制如何發展，也要用立憲的辦法防止政府濫用徵稅與開支的權力。

4.3　對《基本法(草案)》個別條文的意見

4.3.1　第一百零四條，本條把《徵求意見稿》第六條和第一百一十七條的一些部分合併起來，並刪去“香港特別行政區繼續實行自由對外經濟貿易政策。”理由如諮詢報告所述：“自由貿易在經濟好景時尚可實行，但並非永恒之方式。”這理由是錯誤的，從一個全面的經濟觀點來看，自由貿易是應盡量發揮的。

經濟的潛力，以適應不斷改變的國際狀況，不論是世界性的經濟蓬勃或衰退狀況。在經濟衰退時限制自由貿易，會令本地經濟來不及在世界經濟復甦時，隨即開始新的增長。不繼續實行自由貿易政策，長遠會對經濟繁榮和增長造成損害。

此外，在經濟循環的任何階段中，限制自由貿易即侵犯個人在世界市場自由買賣的經濟自由。無論在經濟蓬勃期或經濟衰退期，都應維持經濟自由。因此，建議把《徵求意見稿》的條文重新加進基本法。

4.3.2　第一百零六條，對於有關平衡預算的規定，有意見認為修訂後的條文大大削弱了原來條文的約束力 — 因為原條文《徵求意見稿》第一百零五條不但要求平衡預算，同時亦提出對財政總支出的限制，但在新條文中，卻未能對財政支出有所限制。

第一百零六條的弊病在於容許政府可以一面保持收支平衡和量入為出；一面卻增加收入和支出，並把兩者都當為本地生產總值增長的一部分。政府如同意增加稅收，並以此作為本地生產總值的一部分，第一百零六條便容許政府把這筆增加的收入全部花掉。根據這個做法，財政預算仍是平衡的，只是稅收和開支都增加了。現有的寫法問題在於“相適應”一詞。“相適應”有幾種解釋。世界各地的學者和政府官員普遍認為國家更富有(即按人口平均國民收入增加)，人民便有能力用其收入的更大部分來交稅，以資助公營事業相對規模的擴展。如果香港法院根據這理論來解釋“相適應”，第一百零六條就等於容許政府隨時擴展公營事業的相對規模。這條的原來寫法“財政預算收支的增長率，在若干財政年度內，以不超過本地生產總值的增長率為原則”卻能對政府開支構成有效的限制，所以應該保留。把收支“增長率”與本地生產總值的“增長率”連繫起來，是十分重要的。

其實，不應限制特別行政區財政預算增長率的想法是嚴重錯誤的，因為香港經濟的特點就是保持低公營開支增長，如果香港公共開支和稅收被容許急升的話，香港特別行政區的活力及市民的經濟自由將會受到嚴重影響。

4.3.3　第一百零七條，修訂後的條文內容已經不再要求特別行政區政府奉行低稅政策，因為《基本法(草案)》只把低稅政策的觀念作為“參照”，約束力較小。

根據“參照”一詞，香港特別行政區政府只要聲明由於時代與情況不同，原來的低稅政策已不再適合香港的新環境，便可制定高稅政策，政府並可花掉這些稅收，因為再沒有硬性規定政府收入的增長不能超過本地生產總值的增長。反之，舊條文的“繼續”實行低稅制的憲法較為可取。這樣的寫法雖然有人認為是不信任特別行政區政府，但如世界上所有政府(包括香港特別

行政區政府）是可以信任會保持低稅率的話，那就不會有“稅務者叛義”（taxpayer revolt），亦不需要以憲法措施限制稅制。因此問題不在於信任不信任，主要是要有成文的清楚保障，令所有人都能夠見到，而現時政府可被濫用的權力已太多了。

4.3.4 第一百零八條維持香港為國際金融中心，這寫法是多餘的。事實上只要確保香港資金進出自由、自由貿易等等，無形中已可達到這點；否則基本法可能要把保持香港成為紡織製衣中心、旅遊中心等也寫上。

4.3.5 第一百零九條是關於貨幣金融制度。目前的修改，把特別行政區“繼續實行自由開放貨幣金融政策”一句删去，實有混淆之嫌，因為自由開放的金融政策可以指消除金融市場壟斷情況，銀行、資金管理等等金融業務在有法律規範，如在適當資本比率下，容許自由競爭。故此未來特別行政區政府應實行這種做法。

4.3.6 第一百一十條是有關港幣發行的安排。除了要保持港幣的穩定性之外，還需保持其可兌換性，所以應該保留港元“自由兌換”的條文。“可兌換性”有三種意義：一、以固定匯率與美元的可兌換性。把這項條文寫在基本法中，有助於維持本港現時的聯繫匯率制，甚至五十年不變；二、港元在外匯市場中的兌換性；三、是没有外匯管制，而每一種意義須在不同部分的基本法中表達出來，另外，還要約束政府可以利用發鈔和公債去支付政府的開支。

4.3.7 此外，被删去的“港幣的發行須有百分之百的可自由兌換外幣的準備金”一句，應予以保留。也許很多人已忘記一九八三年九月二十四日，港元與香港的金融制度差點崩潰，直至宣佈港元與美元掛鈎，有百分之百的支持為止。其他國家嘗試減少支持其本地貨幣的外來部分，往往導致鈔票發行過多，造成通貨膨脹，對該等貨幣的持有人構成負擔。對港幣的絶對信心，是全靠百分之百的外來支持，有了絶對信心，政府才能維持其專利發行的貨幣幣值。外來支持可界定得很廣，包括其他同樣適合作為支持的金融資產（例如美國政府的國庫債券、英國的金邊債券、黄金等）。

有意見懷疑香港是否需要百分之百的準備金，其實這些意見是有害無益的。因為本地或外國人對港元有信心，是因為知道港元確實與美金、德國馬克、日元等一樣可靠。公衆一旦不再相信這點，對港元的信心就會減弱。又如果準備金太低的話，亦會影響對港元的信心，因為將來的香港特別行政區政府可以把百分之百的支持減至百分之九十、百分之八十、百分之七十或更少，亦没有規定能制止它這樣做。人們對港幣的信心自然會動摇，而政府則不能維持其專利發行的貨幣幣值。至於準備金的餘額會令政府有增大支出的可能性，並可能會投資到一些不應該投資的工具上，例如為取悦北京而投資在中國債券上。

4.3.8 第一百一十二條對外匯基金的管理及支配，也應認説明其主要作用是為保持港幣的穩定性及可兌換性，而不是主要用於調節港元匯價。

4.3.9 第一百一十三條，“香港特別行政區保持自由港地位，除法律另有規定外，不徵收關稅。”“除法律另有規定外”這部份使特別行政區政府在關稅方面能夠為所欲為。如要香港保持其自由港地位，這條應作如下修改：

“香港特別行政區保持自由港地位，除為了執行其海關檢查法例所必須外，不徵收關稅。”

4.3.10 個人經濟自由的一個條件就是，有權自由參與或退出各類經濟活動（某些政府營經的公務企業

及/或受管制的天然專利權除外)。《徵求意見稿》第一百二十二條規定“香港特別行政區對工商業和其他行業，實行自由、開放的政策”。刪去這條是個重大錯誤，因這規定為所有從事經濟活動者能參與自由提供憲制保證，因此可防止國內壟斷。基本法應保留原來第一百二十二條，以保證個人有權自由參與其所好的經濟活動的競爭。

4.3.11《基本法(草案)》第一百一十七條是《徵求意見稿》第一百二十三條的改良本。刪除本條“開發新興產業”的規定，除去了在實行“工業政策”時，政府可能干預的範圍。基本法不應鼓勵工業計劃，因該種計劃在中央經濟或國家領導經濟實行一般都是失敗的。而且，工業計劃剥奪了個人的經濟自由。工業和經濟發展應由市場力量控制，才能促進繁榮及保存個人自由。

4.3.12 第一百一十八條“香港特別行政區政府制定適當政策，促進和協調製造業、商業、旅遊業、房地產業、運輸業、公用事業、服務性行業、漁農業等各行業的發展。”這條文不應列入基本法內。“促進和協調”各行業的寫法意味着政府有權管制和干預純屬私人性質的經濟活動。個別商人應有自由去自行決定從事哪些行業，而不受特別行政區政府的支配。

4.3.13 還有，第七十三條只限制立法會議員提出涉及公共開支法律草案的權力，對有關徵税的提案，卻並無限制。

4.3.14 另外，“自由”、“開放”等字眼應在第五章盡量多用，以加强對一九九七年香港自由市場經濟制度的規定。總的來説，修改後的《基本法(草案)》內，對約束未來特別行政區政府的財政權力的意向均有倒退和不足之嫌。

4.4 對《基本法(草案)》的補充

《基本法(草案)》遺漏了多項理應受憲法保護的經濟自由。其中最重要的也許是不受工資或價格管制的自由。可加上如此的規定：所有公司或行業不應得到優惠或不平等待遇。這措施能保障所有在香港的經濟組織在法律面前得到平等待遇。

4.4.1 因此，基本法內應有條文保護香港居民免受工資或價格管制，因該等管制是會侵犯個人經濟自由的。這條文可根據以下的字眼草擬：

“香港特別行政區政府不用任何法律，剥奪銷售者定其產品或服務售價的自由。”

4.4.2 為避免不平等待遇，可加上以下(根據第二十五條字眼修改)的條文：

“在香港參與合法經營活動的人，在法律面前受到平等待遇。”

4.4.3 選擇職業或專業的權利通常被視為一項經濟權利。第三章(居民的基本權利和義務)第三十三條是為體現這項權利所寫的。這條應移到第五章第一節，因為它確是一項獨有的經濟權利。

另一可行辦法是草擬一條文，使政府不能利用權力向香港居民徵税、實施工資或價格管制及發職業牌照：

“香港特別行政區政府不侵犯居民根據雙方接受的條件買賣合法商品和服務的權利。”

5. 不應在《基本法(草案)》內寫上限制政府財政權力條文的意見

在憲法內寫上限制政府財政政策的條文，並非所有經濟學家也贊成，而反對者除了從憲法經濟學的理論基礎上提出問題外，更從實際執行的種種困難和效應上加以駁斥。另外，帶有憲法經濟學精神的《基本法(草案)》經濟條文，與其他條文所產生的矛盾，也成為論者爭辯的地方。

5.1 錯誤的假設

反對在《基本法(草案)》中引入憲法經濟學理論的學者認為就連此學說背後所持的假設，亦已有不正確之處:

5.1.1 以為憲法的制訂是唯一及最佳控制政府財政權力的機會。其實並非國家訂立憲法後便無法規限政府的權力，在一個民主社會中，即使在立憲後，仍可通過某些程序或手段對政府的財政權力作出限制，例如美國的所謂“納稅者叛變”(taxpayer revolt)便為一例證。香港的代議政制政府對此亦有所保障。

5.1.2 以為政府是一個追求最大財政收入者(every government is a revenue maximizing government)，並希望用盡一切稅收。此點不單與港府現時的做法不太吻合，反之，以香港傳統殖民地政府來作例，可反證“政府希望用盡稅收”的說法。此外，對政府增加收入必會令公營部門體積增加的假設亦是不適用於香港的，因為香港公營部門體積的大小，根本不能與西方國家相比，更遑論限制本地公營部門增長的情況。

5.1.3 以為小政府一定是好的。事實亦非如此，因為政府的大小要視乎社會發展程度而言，例如一個社會處於經濟發展初期時，小政府就不太適合。另外，從亞洲四小龍的經驗，根本不能看到低稅制、平衡預算和公營部門愈小愈好對經濟發展的必然好處。故此，將這幾點寫進基本法中，並不適合。

5.2 執行上的困難

5.2.1 對政府收支增長率規限的問題，布肯南在其《徵稅的權力》一書中，指出實際執行上的困難。因為政府收支增長率這體變數需要(一)較抽象的定義；(二)根據特定標準作專業的量度。而這兩個條件都不易為普通市民及政客所了解，故不應支持。

5.2.2 另一技術性的問題，例如何為“低稅”？“自由開放”又作何解釋？這些意思含糊，無一定標準定義的經濟名詞，只會引起執行時的爭論。在基本法中寫進這些條文更會容易引致憲法的危機，一般人可以根據基本法內這些含糊的經濟條文，控告特別行政區政府違憲。

5.3 效力的問題

在美國各州及地方政府，大部份均受到州憲法在財政預算平衡，預算收支及/或發行公債等各方面的限制。根據美國學者的研究，這些憲法規限的作用甚少，例如Bails (See "A Critique on the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations", Public choice, 1982, 129-138)對美國五十個州的研究，指出這些收支規限並不能有效的規範公營部門的增長，反而這些憲法的上限在實行時多變成下限了。此外，緊急條款亦使政府(政客)容易(濫)用，導致規限失效。此外，Abrams & Dougan (See "The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending", Public Choice, 1986, 101-116)採用迴歸分析，看各種不同的憲法規限對五十個州及地方政府支出的影響，發現這些規限沒有約束力。然而，這些發現尚在於初步分析，還須進一步研究，但對於在基本法中寫上類似的條文，其實際的效用，就更值得三思。

5.4　平衡預算的問題

5.4.1 布肯南雖然主張平衡預算，但他亦批評“在一個景氣周期內平衡預算原則”不可行，因為景氣周期的不預測性及不可規律性，所引致的財政預算偏差性更大。對於“在充分就業下平衡預算”的概念，他也指出這一原則有擴大財政支出的傾向，容易被政客所濫用，特別是一般市民根本不知道政府財政收支是否遵守此原則。此一原則更沒有任何回饋渠道去更改錯誤的估計。

5.4.2 布肯南指出平衡預算可防止公營部門的不斷膨脹壓力。但他强調，平衡預算亦不規限政府總支出於某一特定水平，或定於國民所得的某一比例。平衡預算所關心的是政府要顧及收支兩方面，關於政府要使用多少資源亦由一般的政治決策釐定。

5.5　與《基本法(草案)》條文的矛盾

5.5.1 與經濟條文的矛盾

憲法經濟學所强調的平衡預算原則並不規限總支出的水平或增長率，但《基本法(草案)》第一百零六條卻要求總支出與本港生產總值的增長率相適應。憲法經濟學只沈詭徵稅的極限，並沒有規定必要採取低稅政策。

5.5.2 與政制條文的矛盾

憲法經濟學是一套結合政治與經濟的理論，所以，從憲法經濟學的角度來分析《基本法(草案)》的經濟條文時，也應顧及基本法政治體制的條文。

憲法經濟學雖然確認民主化政府必會帶來“免費午餐”政治，但在限制政府的權力上，仍要求有民主參與及一民主的政治體制。但是，香港的政治民主化進程緩慢，遠不及西方國家，而根據現時基本法的規定，一九九七年後會否出現超過半數民選議員的立法會，仍為未知之數。所以，恐防一九九七年後立法議會會由大多數民選的“免費午餐”派當政，而要通過基本法立憲來限制政府的財政權力，不單是過份主觀的看法 — 民選的議員也不一定等同“免費午餐”派，而且更與基本法政制條文的內容互相矛盾 — 立法會連過半數的民選議員也沒有，又如何派發免費午餐呢？

5.6　對條文修改的建議

5.6.1 基於以上種種原因，有者反對將這些限制將來政府財政權力的條文寫進基本法內，而建議參考其他國家的做法，將這些經濟政策性條文當作政策指引看待，不具任何法律約束力以免因為條文的意義含糊不清而引致憲法的危機。

5.6.2 有者則建議將有關條文作全面性的修改，對於《基本法(草案)》一百零七條第二款第一句，修訂為：

“香港特別行政區政府自行制定財政政策。”第一百零九條第二款第一句則修訂為：“香港特別行政區政府自行制定貨幣金融政策”。

5.6.3 為了避免因為條文的意思含糊，無一定標準的定義，而引起的憲法危機；建議把有關的經濟政策性條文放進附件。或

① 在基本法中增加一項“主要條款”：(除涉及外交和國防事務者外)，香港特別行政區立法

機關為特別行政區的和平、秩序和良好管治制定法律。(可在草案第十七條增加這條款。)

② 把《法律釋義及通則條例》(香港法例第一章)第十九條的規定，納入基本法：

"條例必須是為有補缺去弊的作用，按其真正用意、涵義及精神，並為了確保能達致其目的，作出公正、廣泛及不拘泥字面的釋疑及釋義。"

6. 結語

《基本法(草案)》第五章經濟部份極力地將目前普遍被認為令香港繁榮的主要經濟因素收錄下來，使之成為特別行政區憲法的一部份，並規限未來特別行政區政府必須遵從。這樣的做法，有者批評不單執行困難，更甚會破壞香港的整體經濟；但又有者卻激烈讚賞，更喻為媲美人權法案的經濟自由法案，是全世界所沒有的。無論如何，對於新修訂的《基本法(草案)》經濟條文，反對憲法經濟學者則認為這樣的修改還未足夠；贊成者則認為現時的做法，只會減弱了基本法在財政及貨幣上對特別行政區政府的專斷及決策權力的有效制約。畢竟，在基本法內寫上一些有關政府財政權力的條文，無論對將來政府，甚至整個社會的影響亦至為重大。

加港文獻館
Canada-Hong Kong Resource Centre
1 Spadina Crescent, Rm. 111 • Toronto, Canada • M5S 1A1

關心基本法